Université des Antilles, *pôle Guadeloupe*
Faculté des *« Sciences Juridiques et Economique »*

Ecole doctorale, n° ED 588

Thèse pour le doctorat en Droit public

Discipline : Droit public

Gestion de l'eau potable et spécificité locale : Quelle institution pour une gestion de l'eau équitable et durable en Guadeloupe ?

Présentée et soutenue par
Gérard CABRION

Le 23 octobre 2021 à « Ufr droit et d'économie de Guadeloupe »

Sous la direction de Christian HEN (Professeur)
Co-directeur, Pierre-Yves CHICOT (MCF)

<u>Membres du Jury :</u>

M. Nicolas Kada professeur, Université Grenoble-Alpes (Président du jury)
M. Alain Maurin, professeur, Université des Antilles
Mme Carine David, professeur, Université des Antilles,
Mme Florence Crouzatier Durand MCF HDR, Université de Toulouse I (rapporteur)

Gestion de l'eau potable et spécificité locale : Quelle institution pour une gestion de l'eau équitable et durable en Guadeloupe ?

« Management of drinking water and local spécificity : Which institution for management of equitable and sustainable water Guadeloupe ?»

« Nous vivons une relation viscérale avec l'eau, l'homme n'oublie pas que la vie a commencé là »[1] car *« l'eau est le miroir de notre avenir »*[2]

[1] MOHAMED Larbi Bourguerra, ancien directeur de recherche au CNRS
[2] BACHERLARD Gaston, *« l'eau et les rêves, essai sur l'imagination de la matière »*, Edition Corti, 1942

Remerciements

Selon un proverbe chinois, « *Le travail de la pensée ressemble au forage d'un puit ; l'eau est trouble d'abord, puis elle se clarifie.* »[3]

J'adresse mes plus vifs remerciements à Monsieur HEN Christian, Professeur de droit public et Directeur de thèse, ainsi qu'à Monsieur CHICOT Pierre Yves, MCF en droit public, avec toute leur patience de m'avoir permis d'achever ces travaux durant ces années, plus ou moins, longues, de leur disponibilité leur orientation qui m'a permis cette « *clarification* » : Un tel objet, comme la ressource en eau douce, singulièrement, celle ou la distribution de l'eau est une priorité, une obligation de résultat pour ces gestionnaires, ou de son accès (Principe fondamental reconnu) : une problématique, aussi intéressante que complexe, qui touche tout territoire, mais le choix a été porté sur la Guadeloupe, territoire français d'Outre-mer.

Mais également Le Centre de recherche en économie et en droit du développement insulaire (CREDDI) et de son directeur : Professeur Alain MAURIN.

Je voudrais également remercier les nombreuses personnes qui ont également contribué à cette réussite : Mme REMUS Marie Line (responsable administratif de l'école doctorale de l'Université des Antilles) pour sa patience et son écoute, mais également à M. MONTAUBAN Jean-Gabriel (Professeur), pour son encouragement, les membres du Comité Suivi Individuel (CSI) : M. CHIM Roselle, M. BLANCHET Dominique (MCF-HDR) et, M. RABOTEUR Joël (MCF), pour m'avoir encouragé et motivé.

En enfin, je remercie les membres du jury et de son président Professeur KADA Nicolas.

En ayant un parcours atypique, oser affronter ce travail de recherche n'est pas évident. Cela a été une expérience exceptionnelle et difficile, il fallait gérer l'espace dans l'organisation de ma vie au quotidien de par ma situation particulière.

[3] Proverbe chinois

Avertissement

Les propos, avis et remarques contenus dans cette thèse n'engagent que son auteur et ne peuvent en aucun cas être attribués aux personnes rencontrées dans le cadre de ce sujet ni aux conseils reçus lors des différentes rencontres.

L'Université des Antilles, pôle Guadeloupe, n'entend donner ni approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses, ces opinions devant être considérées comme propres à leurs auteurs.

Les propos, avis et remarques contenus dans cette thèse n'engagent que son auteur et ne peuvent en aucun cas être attribués aux personnes rencontrées dans le cadre de ce sujet ni aux conseils reçus lors des différentes rencontres.

L'Université des Antilles, pôle Guadeloupe, n'entend donner ni approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses, ces opinions devant être considérées comme propres à leurs auteurs.

Liste des sigles et de principales abréviations

A.	Arrêté
AAC	Air d'Alimentation de Captage
Dec. Adm.	Décision administrative
AEP	Alimentation en Eau potable
AJDA	Actualité juridique de droit administratif
AJDI	Actualité juridique de droit immobilier
AJPI	Actualité juridique de la propriété immobilière
ARS	Agence Régionale de Santé,
al.	Alinéa
Ann. trib.	Annales des tribunaux
Ann.	Annexe
Arg.	Argument.
ANSES	Agence française de sécurité sanitaire
A. min.	Arrêté ministériel,
A. Préf.	Arrêté préfectoral
Art.	Article
A.N	Assemblée nationale,
Ass. plén.	Assemblée plénière,
Assoc.	Association,
AMF	Autorité des marchés financiers
Bull. crim.	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation (chambre criminelle),
Bull. civ.	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation (chambres civiles)
BDEI	Bulletin du droit de l'environnement industriel
CEE	Communauté économique européenne
Cass.	Cassation,
CapEx.	Cap excellence
Chb.	Chambre,
CRC	Chambre régionale des comptes
Chap.	Chapitre
CC	Cour des comptes,
CCMG	Communauté de Communes de Marie-Galante
CCSBT	Communauté de Communes du Sud Basse-Terre
Chron.	Chronique,
Chronol.	Chronologique,
Circ.	Circulaire
Circ. min.	Circulaire ministérielle
CNUED	Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement
CO.RE.CA	Contact et Recherche Caraïbes (association)
C. civ.	Code civil
C. com.	Code de commerce
C. Consom.	Code de la consommation
C. dom. Ét.	Code du domaine de l'État

C. env.	Code de l'environnement,
CGCT	Code général des collectivités territoriales,
CGI	Code général des impôts
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
CPC	Code de procédure civile
CPPP	Code générale de la propriété des personnes publiques
C.S.P.	Code de la santé publique
C. urb.	Code de l'urbanisme
Coll.	Collection
Comm.	Commission,
Comm. gouv.	Commissaire du gouvernement
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
CASBT	Communauté d'Agglomération sud Basse-Terre
CLE	Commission locale de l'eau,
CNL	Comité national de l'eau
CNRS	Centre national de recherches scientifiques
Cons. Const.	Conseil Constitutionnel
CE	Conseil d'État
CES	Conseil économique et social
Conv.	Convention,
CAA	Cour administrative d'appel
CA	Cour d'appel
Cass.	Cour de cassation,
C. comptes	Cour des comptes
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme,
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
Coll.	Collection
Déc.	Décision
Déc. min.	Décision ministérielle
Décr.	Décret,
Deb	Débat,
DOM	Département d'Outre-mer,
DSP	Délégation de service publique,
DCE	Directive Cadre de l'Eau,
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt,
DDT	Direction Départementale des Territoires
Doc. fr.	Documentation française
Dr. env.	Droit de l'environnement,
Ed.	Édition
EDCE	Études et documents du Conseil d'État
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
Fasc.	Fascicule
FEDER	Fonds européen de développement régional
FSE	fonds social européen

Gaz. Pal.	Gazette du palais
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
IFEN	Institution français de l'environnement
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
InVS	Institut de veille sanitaire
JCP	JurisClasseur périodique
L.	Loi
LEMA	Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudences
LOLF	loi organique relative aux lois de finances
L.q	Limite de qualité ou limite de quantification
Mise	Mission inter-service de l'eau,
Mg/L	Milligramme par litre
NOTRé	Nouvelle Organisation territoriale de la République
OE	Office de l'eau Guadeloupe
OIE	Office international de l'eau
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONU	Organisation des nations unies
ORSaG	Observatoire Régional de la Santé de la Guadeloupe
p.	Page
PAGD	Plan d'Aménagement et de Gestion Durable
PLU	Plan local d'urbanisme
PNSE	Plan National Santé Environnement
PNUE	Programme des Nations-Unies pour l'Environnement
PPI	Plan Particulier d'Intervention
PPRI	Plan de Prévention du Risque Inondation
PPP	Partenariat Public-Privé
RD rur.	Revue du droit rural,
RFFP	Revue française de Finances Publiques,
RFDA	Revue française de droit administratif
RPQS	Rapport sur les prix et la qualité du service
RQ	Référence de Qualité
RJE	Revue juridique de l'environnement,
SEQ	Schéma d'Evaluation de la Qualité de l'Eau
SPA	Service public administratif
SPIC	Service public industriel et commercial
SAGE	Schéma d'aménagement des eaux, SAGE
SDMEA	Schéma Départementale Mixte, Eau et Assainissement
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement des Eaux
SDCI	Schéma Départemental de Coopération Intercommunale
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement Urbain
SFDE	Société française pour le droit de l'environnement
SOCLE	Stratégie d'Organisation des Compétences Locales de l'Eau

SIAEAG	Syndicat intercommunal d'Adduction d'Eau de la Guadeloupe
T.	Table de Recueil Lebon du Conseil d'Etat
TA	Tribunal administratif
T. confl.	Tribunal des Conflits
Tom.	Territoire des Outre-mer,
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, issu du traité de Lisbonne
UE	Union européenne
µg	Microgramme par litre
V°	Volume
V. ss	voir sous (numéro de paragraphe)

Résumé

La ressource en eau douce est, en général, l'un des éléments naturels le plus appréciés au monde, et singulièrement sur les territoires ultramarins ou insulaires, comme celui de la Guadeloupe. Un territoire ou l'eau est disponible en abondance, peut, selon les circonstances, subir des avaries – phénomènes naturels – la fragilisant. C'est également une ressource vulnérable car elle est gérée par la force de la nature. Ces conséquences ne constituent qu'un aspect problématique, en revanche, il n'en demeure pas moins que les *« problèmes [s] de l'eau »*[4] ou ceux générés par elle existent sous d'autres aspects. Ceux-ci peuvent se manifester sur sa préservation et sa protection, son partage ou ses usages etc. Ces derniers, par lesquels, l'eau est d'autant plus appréciée au quotidien par la population ou dans le cadre de son appropriation, en termes de maîtrise à des fins économiques justifient sa raison d'être. De plus, cette ressource est depuis des décennies convoitée, prenant une certaine valeur et devient de plus en plus un enjeu stratégique, politique et commercial. De plus, cette ressource est un produit d'échange, objet du marché son développement est accentué dans ce secteur, et notamment par la concurrence, alors qu'il est souvent précisé que l'eau n'est pas une marchandise, alors que sa nature sonne comme un « *produit* » et ce, malgré sa vulnérabilité qui, juridiquement, est très exigeant surtout lorsque l'usage domestique est une priorité. À cet égard, le processus de gestion, lequel permettant d'assurer une certaine disponibilité de l'eau pour satisfaire au besoin de la société, qui ne peut s'en passer. De plus, cette ressource s'apprécie de différentes manières, selon qu'elle soit à l'échelle internationale, nationale et locale ou régionale et ce, par des indicateurs ou facteurs déterminants qui sont à la fois quantitatifs et qualitatifs. Lesquels sont des exigences, voire une contrainte sur le plan juridique, laquelle s'amplifie en raison de l'évolution du droit de l'eau et du droit à l'eau.

Cette priorité de l'accès à l'eau est une préoccupation mondiale. Elle est reconnue sur le plan international comme un principe fondamental, ensuite par la législation française relative à l'eau. Ce principe a rendu plus laborieux la tâche des principaux acteurs, lesquels, situés à divers échelons administratifs, ont, le plus souvent des divergences en termes de coordination et de concertations ou de mise en interaction de ces activités (juridiquement complexes). Regroupées au sein d'un processus, formant un « *îlot* » pour la seule et unique compétence « *eau* », dont les missions sont partagées pour atteindre un seul et même objectif : l'obligation de résultat.

Cet impératif doit être obligatoirement atteint par ses débiteurs. Satisfaire cet impératif, c'est principalement satisfaire ces bénéficiaires : les usagers et du respect du droit de l'accès à l'eau potable (l'accessibilité ou droit à l'eau). En revanche, lorsque cette accessibilité (à l'eau) n'est pas régulière satisfaite, la crise s'instaure, suivie de l'insurrection des usagers (une crise de légitimité) évoquant, ainsi, le mal-être dans ce secteur, ou la mise en cause d'une gestion en mal de gouvernance. Ces difficultés trouvent leurs origines sur le plan structurel – constat d'un retard des territoires ultramarins, suivi de l'influence de la mondialisation et des politiques Européennes, notamment celle de l'eau, avec une succession d'exigences à travers des normes dont la (re) conquête de la ressource (planification de la ressource en eau et schéma directeurs etc.)[5].

---

[4] A ce propos, comme le souligne Jean-Louis Gazzaniga et Jean Ourliac, *« On a peu à peu pris conscience de ce que l'on a appelé communément à partir des années 80 "le problème de l'eau".* » en disant que *« Les besoins en eau sont sans cesse croissants alors que les ressources et la qualité de l'eau diminuent » in* JurisClasseur Rural, Fasc. 10 : « *eau* » - application Gazzaniga J-l., et Ourliac. J.

[5] Directive cadre sur l'eau de 2000/ Loi sur l'eau du 03 janvier 1992 etc.

Une politique, avec ses effets, qui se décline sur le plan national puis local avec applications directes à l'endroit des territoires (communaux) face aux enjeux déterminants de cette ressource : la protection ou la préservation, la raréfaction et autres – accompagné d'outils de pérennisation, la durabilité (développement durable) mais également celui de l'environnement. De plus, cette ressource, de par sa gestion est soumise à des exigences réglementaires, sous l'emprise du facteur économique : le marché *« comme lieux d'exercice de la concurrence »*[6] et l'implication des coûts économiques du service. À cet égard, cette gestion prend une plus grande dimension, tant sur le plan Européen – les objectifs de planification - que sur le plan national avec la gestion administrative et la distribution sur le plan local.

En cette période actuelle où les problèmes liés à la gestion de l'eau sont nombreux, les ressources financières sont insuffisantes, affectant profondément son efficacité ou l'incapacité d'assurer cette gestion sur le plan local quant aux problèmes d'infrastructures de l'eau. De plus, la question du mode de gestion, rappelle l'importance des compétences dans ce secteur, lesquelles où les acteurs doivent être sensibilisés dans le choix qu'ils adopteront, certes, objectif, à la fois dans l'intérêt de la ressource en eau, du processus qui la gère à des fins spécifiques car l'idée de mutualisation des moyens et des services apparaît comme une alternative. Ces compétences sont entremêlées - compétences partagées - nécessitant des moyens considérables pour assurer l'accès à l'eau. Lesquels sont, avant tout, financières, impliquant ainsi l'aspect économique, lequel créant une liaison intime entre la politique de l'eau et le droit public. La contribution de ces éléments constituera un apport majeur dans cette étude. Si la mise en œuvre de financements est nécessaire elle ne résout que partiellement les problèmes. À cet égard, notre apport dans cette étude, montre que le regard qu'a le juriste, permet de constater une certaine évolution entre le droit et l'économique, c'est dire qu'il y a davantage une application de règles juridiques à vocation économique.

Notre recherche est traitée à la fois selon une perspective constructiviste en vertu de laquelle le statut juridique de l'eau est une réalité, quant à sa disponibilité et la priorité de son usage domestique face à l'accès à l'eau, et de l'impact des droits fondamentaux. Car résoudre le problème généré par la ressource en eau est une urgence face cette obligation d'accès équitable à l'eau pour tous. La gouvernance vise directement la ressource en eau, laquelle doit être gérée globalement par une entité chef de file, avec des effets directs sur l'ensemble des activités de cette gestion. Il en résulte que le concept d'*« unification »* ou gestion unique, a en ligne de mire un certain degré de mutualisation, suivi de la satisfaction de cette reconquête de la ressource en eau et son principal intérêt pour tous, s'ajoute également l'impact de la territorialisation[7], d'un mode de gestion et l'instauration d'un *« processus de contractualisation »*[8] précisant les compétences à chaque étape du processus (objectifs stratégiques), pour une gestion équitable et durable de l'eau potable.

---

6 ZEVOUNOU L., *« les usages de la notion de concurrence en droit »*, Collection Bibliothèque de Thèses de droit public, (thèse), LGDJ, 2012, p. 227

7 C'est-à-dire le territoire de l'eau et périmètres.

8 TALAPINA E., *« Contribution à la théorie du droit public économique par l'analyse économique du droit français et du droit russe »*, *Op, cit.*, p.112

Mots-clés en français.

Ressource en eau douce – Droits fondamentaux – Droit de l'eau – Droit à l'eau – Droit de l'homme à l'eau – Accès à l'eau – Gestion – Gouvernance – Institutions – Mode organisationnel - Gestion délégué – Régie – Contractualisation Obligation de résultat – Territorialisation – Service public de l'eau – coût économique de l'eau – Facturation – Tarification de l'eau – prestations eau – ventes et achats d'eau – Infrastructures – financement et Investissement - Environnement – Développement durable – Risques – Pollueurs payeurs - Quantitatif - Qualitatif - Planification des ressources en eau - Cycle de l'eau – Acteurs publics et privés – Compétences – Police de l'eau – Usagers – Associations – Représentativités- Participation.

Abstract

Te freshwater resource is, in general, one of the most appreciated natural elements in the world, and especially on ultramarine or island territories, such as That of Guadeloupe. A territory where water is available in abundance, can, depending on the circumstances, suffer damage - natural phenomena - weakening it in terms of its vulnerability because it is managed by the force of nature. These consequences are only one problematic aspect, but the fact remains that the "problems of water" or those generated by it exist in other respects. These can manifest themselves on its preservation and protection, its sharing or its uses etc. The latter, by which water is all the more appreciated on a daily basis by the population or in the context of its appropriation, in terms of control for economic purposes justify its raison d'être. Moreover, this resource has been coveted for decades, taking on a certain value and increasingly becoming a strategic, political and commercial issue. Moreover, this resource is a commodity of exchange, the object of the market its development is accentuated in this sector, and in particular by competition, while it is often specified that water is not a commodity, while its nature sounds like a "product" and this, despite its which, legally, is very demanding especially when domestic use is a priority. In this regard, the management process, which ensures a certain availability of water to meet society's needs, cannot do without it. In addition, this resource is valued in a variety of ways, depending on whether it is international, national, local or regional, through indicators or determinants that are both quantitative and qualitative. These are legal requirements, which are increasing as a result of changes in water law and the right to water.

This priority of access to water is a global concern. It is recognized internationally as a fundamental principle, followed by French water legislation. This principle has made the task of the main players more laborious, which, located at various administrative levels, have, more often than not, differences in terms of coordination and consultation or interaction of these activities (legally complex). Grouped within a process, forming an "island" for the one and only "water" skill, whose missions are shared, for a single objective: the obligation to achieve results. This imperative must be met by its debtors. Satisfying this imperative is mainly satisfying these beneficiaries: users and respect for the right of access to drinking water (accessibility or right to water). On the other hand, when this accessibility (to water) is not regularly met, the crisis is established, followed by the insurgency of users (a crisis of legitimacy) thus evoking the ill-being in this sector, or the questioning of a management in need of Governance. These difficulties have their origins on the structural level - a finding of a delay in the ultramarine territories, followed by the influence of globalisation and

European policies, in particular that of water, with a succession of requirements through standards including the (re) conquest of the resource (water resource planning and master plan, etc.). A policy, with its effects, which is available at the national and then local level with direct applications to the (communal) territories in the face of the decisive issues of this resource: protection or preservation, scarcity and other sustainability tools, sustainability (sustainable development) but also that of the environment. In addition, this resource, by its management, is subject to regulatory requirements, under the influence of the economic factor: the market "as places of competition" and the implication of the economic costs of the service. In this respect, this management takes on a greater dimension, both at the European level - planning objectives - and at the national level with administrative management and distribution at the local level.

At a time of many water management problems, financial resources are insufficient, profoundly affecting its effectiveness or the inability to manage it locally on the issues water infrastructure. Moreover, the question of how to manage, reminds us of the importance of skills in this sector, where actors need to be made aware of the choice they will adopt, of course, objective, both in the interest of the water resource, of the process that makes it for specific purposes because the idea of pooling resources and services appears to be an alternative. These skills are intertwined - shared skills - requiring considerable resources to ensure access to water. These are, above all, financial, thus involving the economic aspect, which creates an intimate link between water policy and public law. The contribution of these elements will be a major contribution to this study. If the implementation of funding is necessary, it only partially solves the problems. In this regard, our contribution to this study shows that the lawyer's view shows a certain evolution between law and economics, that is to say that there is more of an application of legal rules for economic purposes.

Our research is treated both from a constructivist perspective under which the legal status of water is a reality, as to its availability and priority of its domestic use in the face of access to water, and the impact of rights Fundamental. Because solving the problem generated by the water resource is an emergency in the face of this obligation to have equitable access to water for all. Governance is directed directly at the water resource, which must be managed globally by a leading entity, with direct effects on all water management activities. As a result, the concept of "unification" or single management has a certain degree of mutualisation in its sights, followed by the satisfaction of this reconquest of the water resource and its main interest for all, is also compounded by the impact of the territorialization, a management method and the establishment of a "contracting process" specifying the skills at each stage of the process (strategic objectives), for equitable and sustainable management of drinking water.

Keyword.

.

Freshwater Resource - Fundamental Rights - Water Rights - Right to Water - Human Right to Water - Access to Water - Management - Governance - Institutions - Organizational Mode - Delegate Management - Management - Contractualisation - Results Obligation - Territorialization - Public Water Service - Water Economic Cost - Billing - Water Pricing - Water Services - Water Sales and Purchases - Infrastructure - Financing and Investment - Environment - Sustainable Development -

Risks - Polluters payers - Quantitative - Qualitative - Water Resource Planning - Water Cycle - Public and Private Actors - Skills - Water Policing - Users - Associations – Representations

Sommaire

Introduction générale *17*

Partie I – La ressource en eau face à une gestion en crise 31

Titre I - Une gestion en mal de gouvernance. 32

Chapitre I – Pouvoir, maîtrise et usages de la ressource en eau. 33

Section I - L'eau, une ressource fondamentale. 33

I - L'eau, une ressource née dans un milieu naturel au service de toutes espèces végétales, animales, humaines. 33
A - Origine et nature de l'eau douce 34
B - L'eau douce, sa dimension écologique et ses formes naturelles 42

II - La nature juridique des eaux exploitables pour l'usage domestique 50
A - Les eaux exploitables destinées à la production d'eau brute. 51
B - L'exception en Guadeloupe, l'ensemble des eaux exploitables selon leur débit 57

Section II - L'exploitation et maîtrise de l'eau destinée à la consommation humaine. 63

I - Prélèvements des eaux brutes, la police de l'eau et des milieux aquatiques 64
A - Les moyens techniques facilitant le prélèvement et le transport de l'eau 64
B - Les règles de polices attachées à l'opération de prélèvement. 73

II - La compatibilité entre les eaux destinées à la consommation humaine et sa qualité. 81
A - La protection de l'eau au regard de l'objectif de qualité. 82
B - Les eaux potabilisables au regard des normes de protection. 89

Conclusion chapitre I 97

Chapitre II - Une gestion aux modes divers et variés : entre satisfaction de l'intérêt général, simplification et complexités. 98

Section I - L'impact des structures dans la gestion administrative et technique de la ressource en eau potable. 98

I - Le préfet de département Guadeloupe et les services déconcentrés de l'État 98
A - Le poids territorial du représentant de l'État entre délimitations, négociations et contrôles administratifs. 99
B - Implication des services de l'État dans la gestion administrative de l'eau / les services de l'État : bras séculier de l'autorité fonctionnelle du préfet 106

II - La gestion locale de l'eau potable, une compétence aux contenues variées. 113
A - Communes et groupements et leurs obligations au regard des usagers. 113
B - Conséquences attachées aux obligations. 119

Section II – La multiplicité des instruments juridiques appliquée à la gestion 126

I - Multiplicité des instruments juridiques soumis au processus. 127
A - Pluralité des modes de gestion et régulation du secteur de l'eau potable. 127
B - Justification des regroupements territoriaux dans la gestion des services de l'eau « potable ». 134

II - Instruments normatifs et catégories de conventions nécessaires aux transferts de la compétence « eau ». 141
A - Nécessité des instruments normatifs et spécificités conventionnelles et leur application aux modes de gestion de l'eau. 141
B - Les conséquences du transfert de la compétence « eau ». 148

Conclusion du chapitre II..... 157

Conclusion du titre I 158

Titre II – Les usagers, leurs craintes et leurs insécurités au regard de la prestation fournie par les gestionnaires. 159

Chapitre I - Reconnaissance et Protection des usagers dans le domaine de l'eau. 160
Section I - La reconnaissance des droits fondamentaux et l'accès à l'eau potable. 160

I - L'accès à l'eau : un droit fondamental reconnu..... 160
A - Le droit de l'homme à l'eau potable..... 161
B - Mise en œuvre du droit de l'accès à l'eau potable..... 167

II - Atteintes aux droits des usagers et insécurité juridique. 173
A - Le manque d'eau et le droit à la vie..... 174
B - Conciliation du problème de manque d'eau et ses conséquences. 179

Section II - Catégories d'usagers au regard de la gestion du service d'eau. 184

I - L'usager face à la structures de gestion. 185
A - Les relations entre l'usager et le service d'eau : une position de faiblesse..... 185
B - Le déséquilibre dans les relations contractuelles entre l'usager et le distributeur d'eau potable. 191

II - Sentiment d'appréhension des usagers et insécurité juridique. 197
A - Des craintes et des doutes liés aux problèmes causés par l'eau..... 197
B - Incohérences entre vision du service et objectifs..... 203

Conclusion du chapitre I..... 211

Chapitre II - Associations, représentants d'usagers : un regroupement nécessaire mais insuffisant 212

Section I - Le regroupement au sein d'une association de défense et intérêts communs..... 213

I - Émergence d'associations de défense dans un contexte de crise..... 213
A - Prise de conscience des problèmes de l'eau et émergence d'associations distinctes 214
B - Mouvement associatif dans le domaine de l'eau et représentativité..... 220

II - La légitimité de la représentation des usagers et actions limitées 225
A - L'association, « troisième œil » des usagers : un acteur incontournable..... 225
B - Représentation des usagers dans les instances, participation et déséquilibre 231

Section II - La protection normative des usagers du service public de l'eau et son effectivité. 236

I - La qualité d'usager du service public selon la nature des recours..... 237
A - Revendications des usagers du service et limites géographiques ? 238
B - Revendications d'ordre général des représentants d'usagers 244

II - Absence de dynamisme entre litiges et recours quant aux conflits dans le domaine de l'eau. 251
A - Des litiges dans le domaine de l'eau et absence de recours contentieux..... 251
B - Le traitement contentieux selon l'application et la complexité des actes incriminés. 258

Conclusion du chapitre II..... 265

Conclusion du Titre II..... 266

Conclusion de la partie I..... 267

Partie II – Vers la satisfaction d'une gestion en crise : A la recherche d'un nouvel équilibre..... 269

Titre I - Construction d'un modèle de service ou d'un processus de gestion 270

Chapitre I - Gestion et mode organisationnel comme arguments rhétoriques 272

Section I - Débats et discours en faveur d'une gestion efficace et rationnelle..... 272

I - Une gestion contestée et contestable 273
A - Une gestion contestée et débats théoriques 273
B - Une gestion contestable et visions distinctes..... 281

II - L'approche économique entre efficacité et rationalité de la gestion 287
A - Valeur de l'eau et réalité économique 287
B - Le libéralisme dans le secteur de l'eau et ses manifestations..... 294

Section II - Prise en compte des outils de pérennisation dans le processus de gestion de la ressource en eau. 299

I - De la nécessaire durabilité de la ressource en eau et sa gestion 300
A - Implication des éléments du développement durable entre protection préventive et partage équitable de la ressource en eau. 301
B - La protection de l'environnement et standards de qualité. 305

II - Sanction financière et « interventionniste environnementale » 311
A - Fondement et nécessité du principe « pollueur payeur » et responsabilités d'autrui..... 311
B - Application du principe selon la nature du dommage quant à l'imputation de sa responsabilité. 317

Conclusion du chapitre I 324

Chapitre II - Reconquête et gestion quantitative de la ressource en eau 325

Section I - Maîtrise de la ressource en eau entre moyens et stratégies 325

I - Des moyens au service de la préservation de la ressource 325
A - Outils de gestion et constitution de réserves d'eau..... 326
B - Des outils juridiques et un droit d'accès à l'eau à satisfaire 330

II - Outils de gestion et ressources alternatives 335
A - Prise en compte des eaux pluviales dans la gestion de l'eau 336
B - Outils de prévention des risques et l'eau douce..... 341

Section II - Ressources alternatives et gestion des usages domestiques 346

I - L'usage des ressources alternatives : une substitution de l'eau brute à l'eau potable ? 347
A - Ressource alternative au regard de sa double gestion..... 348
B - Promotion de l'utilisation de la ressource alternative..... 352

II - Développement des ressources alternatives et dispositions d'ordre réglementaires, techniques et économiques..... 358
A - Double nature juridique des eaux de pluie et régulation 358
B - Récupération et gestion des ressources alternatives : complexité dans sa mise en place. . 363

Conclusion du chapitre II..... 369

Conclusion du Titre I 370

Titre II - Une vision prospective du processus de gestion de l'eau. 371

Chapitre I - Contribution à la construction de schémas dans la gouvernance de l'eau 373

Section I - Schémas et planifications prospectives entre choix stratégique et objectif. 373

I - Gestion de l'eau à l'origine des politiques publiques et planification à l'échelle Européenne. 374
A - Mobilisation, répartition et protection des ressources en eau dans le cadre de bassins hydrographiques 374
B - Outils d'accompagnement et missions de planification 380

II - Planification concertée en matière de gestion de l'eau et enjeux supra-communaux..... 385
A - Le schéma directeur dans le secteur de l'eau : un document de planification. 385
B - Efficacité de la planification et interventionnisme économique. 390

Section II - Acteurs et mécanismes organisationnels et décisionnels entre influences et concertations 395

I - Influence de la gouvernance dans le secteur l'eau et mécanisme décisionnel..... 395
A - Influences de la gouvernance de l'eau sur les acteurs 396
B - Influences des acteurs sur la gouvernance de l'eau 400

II - Contribution à la participation ascendante. 405
A - Contribution à l'intégration d'outils théoriques et recherche d'équilibre entre propositions des autorités et attentes des usagers. 405
B - Instrumentalisation et légitimité de la participation du public 410

Conclusion du chapitre I..... 417

Chapitre II - L'idée d'une gouvernance commune : des innovations organisationnelles et institutionnelles. 418

Section I - (Ré) organisation de la gestion dans le secteur de l'eau potable : expérience et retour d'expériences. 418

I - Expériences pratiques, retour d'expériences et montage juridique et financier dans le secteur de l'eau. 419
A - Expériences pratiques dans les Pays en voie de développement et niveau d'efficacité. ... 419
B - Expérience et retour d'expériences et pratiques dans les pays développés 425

II - Modes de gouvernance des services d'eau potable et l'usage d'« hybrides » ou système de gestion hybride : quelle efficacité ?..... 430
A - Mise en valeur de la ressource en eau par son processus de gestion et par les moyens et formes permettant son exercice. 431
B - Accroissement de l'efficacité du financement et équilibre des coûts économiques du service. 436

Section II - Aspects institutionnels de la gestion durable de l'eau potable : L'essor d'une gestion simplifiée. 443

I - Vers un renforcement de compétitivité lié au processus de gestion et à l'influence des normes Européennes. 444
A - Le mécanisme de la mutualisation et son adaptabilité aux processus 445

B - Processus de retours à une gestion publique ou (re) municipalisation et exigences de normes Européennes. 451

II - Gouvernance de l'eau et fractionnement territoriaux des enjeux 456
A - Le territoire dans la stratégie de gouvernance de l'eau et spécificité locale..... 456
B - Gouvernance et entités gestionnaires à satisfaire 462

Conclusion du chapitre II..... 469

Conclusion du Titre II..... 470

Conclusion de la partie II..... 471

Conclusion générale..... 472

Bibliographie générale..... 476

Introduction générale

L'eau, annoncée comme une ressource vitale, incontestable ou incontestée, son utilisation efficiente par sa disponibilité justifie sa raison d'être et son intérêt pour la survie de l'humanité et de toutes les espèces sur terre et singulièrement pour l'Homme. Cette ressource est, ensuite, l'un des aspects de l'environnement, accompagné de la biodiversité, l'espace où vivent les espèces – humain, animal, végétal etc. Une ressource naturelle dont bénéficie l'ensemble de ces espèces et parmi eux, les êtres humains, dont cet environnement dépend de la qualité de leur vie et leur santé sont aujourd'hui menacées tant par la protection, sa préservation, la restauration mettant en cause sa gestion… Tout ceci serait-il la traduction d'une appropriation trop rapide ou d'une méconnaissance des phénomènes à venir pouvant affecter la ressource en eau et du coup sa gestion ? Aux nombres de pressions exercées sur la ressource créant une préoccupation beaucoup plus forte et qui, depuis quelques années font l'objet de débats tant au plan national qu'international, sous forme de conférences, forums mondiaux, sommets internationaux etc., à la fois pour éveiller la conscientisation mais également pour prendre en compte la mesure des phénomènes présents et à venir, et de prévoir les éventuels risques à long ou court terme pouvant l'affecter.

Les ressources en eau douce ne peuvent toutes faire l'objet de gestion, l'on aurait tort, en effet, de croire aujourd'hui encore que le droit dans sa forme généralisée s'applique à toutes les situations ou singulièrement à une spécificité en particulier. C'est inexact, car depuis une dizaine d'années, cette ressource est régie par un code spécifique dédié à la ressource en eau : *« Code de l'eau »*[9] c'est une ascension fulgurante en termes de législation sur l'eau ou une certaine évolution a été constatée ainsi, du droit d'eau[10] au droit de l'eau vers le droit à l'eau. Ce droit de l'eau s'applique lorsque celle-ci est disponible ou encore cette disponibilité est justifiée par d'autres moyens, comme son transfert. En Guadeloupe par exemple, l'eau n'est pas disponible sur l'ensemble du territoire : la Basse - terre, disposant d'une eau en abondance (une cinquantaine de cours d'eau permanents), alors que la Grande-terre, étant déficitaire, *« a fait appel, dès 1970, aux eaux »*[11] de cette région. Actuellement, plus de 90 % des habitants ou usagers sont raccordés et peuvent avoir accès à l'eau[12]. La situation précédente est l'une parmi tant de dysfonctionnement qui a été satisfait, il y en a autant d'autres – que nous évoquerons – qui affectent ce processus de gestion, à ce propos, nous nous attacherons en effet à comprendre et à analyser la raison d'être et les défaillances d'un tel processus, à travers les différentes composantes du service d'eau potable sur le plan local, l'implication des structures multiformes dans le cadre de la gestion de l'eau destinée à la consommation humaine. Avant d'arriver à cette ultime étape, il est important d'analyser cette ressource en eau et l'intérêt de ce concept de « *gestion* » associée à elle.

I – La ressource en eau potable et implication du concept de *« gestion »* : quelques précisions sémantiques

---

[9] SIRRONNEAU J., et DROBENKO B., *« Code de l'eau »*, Johanet, 4 e Ed., 2017, 1780 p.

[10] Il s'agit du règlement d'eau du moulin ou « droit d'eau », instauré dès le XIX é siècle, le droit pour un moulin d'utiliser de l'eau (Circulaire du 23 octobre 1851)

[11] Office de l'eau, Schéma d'aménagement mixte – eau et assainissement – volet hydroélectricité – phase 1 : état des lieux, SAF EGE/ANTEA/ SCP/I SL, Juillet 2010, p.46

[12] Précisions que *« l'accès à l'eau ne se confond pas avec l'accès au service de l'eau » in,* MIQUEU C., *« Gestion qualitative et quantitative de l'eau »,* Revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques, GREP, v°.4 n° 199, 2008, p.133. Ce sont deux problématiques différentes même si l'accès au service de l'eau – abonnement- permet l'accès à l'eau (distribution d'eau potable)

Pour borner le cadre de notre recherche, il est important voire indispensable de définir le contenu des termes qui la composent, afin de savoir de quoi parle-t-on exactement, cela permettra l'étude des interactions juridiques de celles-ci. L'entreprise consistant à définir ce qu'est la « *gestion* », ce qu'est également l'eau ou ressource en eau, et ensemble ce qu'est *« la gestion de l'eau »,* éléments problématiques de notre étude. Elle conditionne pourtant le champ de la recherche : *les* concepts de « *gestion* » et de *« l'eau »* sont beaucoup moins délicats en termes de compréhension que lorsqu'ils sont regroupés en seul : *« gestion de l'eau »,* à propos c'est une autre dimension qui s'exprime et va donner du sens à notre démarche. De plus ces notions (sus-évoquées) montrent la différence qu'il y a entre la gestion naturelle de l'eau et la gestion par un processus : ainsi « *l'eau* » en principe, se gère toute seule dans la nature, en revanche, sa « *gestion* » naturelle n'a pas la même organisation que celle qui consiste à la prélever afin de la distribuer à la population. Ce concept (gestion) mérite une grande attention lorsque l'on sait de quoi s'agit-il. Selon le dictionnaire le Robert, la notion de « *gestion* » est entendu comme une *« action de gérer »,* ou d'administrer etc. cette notion est souvent utilisée dans la discipline économique, mais n'est pas limité qu'à elle. Ainsi elle se manifeste dans le secteur de l'eau pour sa gestion d'eau potable. Ce concept de *« gestion »* va s'appliquer sur le plan national, lors de la première utilisation fonctionnelle de l'eau au début du XXe siècle[13]. Cette dernière, posant la première pierre qui a marqué le début des dispositifs juridiques s'en suivait : dans un premier temps, la réforme sur l'eau de 1964, dans ses objectifs et notamment concernant la répartition des eaux, va instaurer une certaine priorité pour lutter contre la pollution, et ainsi proposer une gestion par bassin, ensuite celle du 3 janvier 1992 qui va être enrichi par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, en intégrant le concept de *« gestion intégrée »* de la ressource en eau. Une telle démarche juridique allait produire des effets escomptés : elles permettent d'avoir une nouvelle vision en termes de considération pour cette ressource en eau douce et ainsi forgée le concept de *« gestion de l'eau* ». Lequel allait être appliquée dans ce secteur d'où la *« gestion de la ressource en eau potable ».*

L'expression *de « gestion de l'eau* » est souvent utilisée dans un sens général à l'endroit où est exercée cette gestion. Laquelle est complétée par la notion de « *potable* », et surtout selon la nature de la personne - publique ou privée — en charge de sa distribution en respectant, notamment, les normes à appliquer pour satisfaire sa qualité. De l'union de ces deux expressions, ensemble nous obtenons la *« gestion de l'eau potable » ;* laquelle n'a pas été définie, ni par la doctrine encore moins par le législateur ou s'il en existe une, elle concerne la gestion de la ressource en eau. Cette ressource, à laquelle nous portons un grand intérêt, un objet à travers lequel sa gestion est faite, de façon générale par diverses structures – administratives et techniques – par une chaîne de missions ou activités constituant ce service, résultant en effet de l'article L 2 224-7-1 du Code général des collectivités territoriales en deux activités : distribution et production. C'est dans ce cadre qu'il y a lieu pour nous de la définir, en évoquant bien entendu certains éléments qui constitueront son socle. Ainsi, nous définirions la *« gestion de l'eau potable* », de façon globale comme *un ensemble d'éléments hétérogènes, du point de vue de la nature des missions ou activités et des moyens techniques adéquats différents que des connaissances pratiques très pointues permettant d'être efficace et performant pour atteindre un objectif déterminé*. Par ailleurs ce concept de « *gestion de l'eau »,* fait appel à diverses autres notions, souvent utilisées à savoir : besoin, évaluation, schéma d'utilisation d'eau, demande en eau, offre de service, eau de surface ou souterraine, disponibilité des ressources,

[13] En 1919 par une législation portant sur l'énergie hydraulique.

pluviométrie, pénurie et autres… Elles forment un tout et de par leurs utilisations, incomplètes soient-elles, l'on comprend rapidement de quoi parle-t-on. En réalité, si l'on recherche une solution pour une meilleure distribution de l'eau, l'une des premières démarches est de faire une confrontation entre les ressources disponibles et les besoins en eau. Ainsi, comme le précise, Marc Morell et Jean-Jacques Jérémie : *« La confrontation des ressources disponibles avec les besoins en eau, en maintenant des débits suffisants dans les cours d'eau, montre la nécessité : d'aménager l'exploitation des eaux de surface [et] d'intensifier et d'améliorer la production d'eau souterraine »*. Ils poursuivent en précisant *qu'« Il devient alors impératif de considérer la ressource en eau de façon globale et d'en prévoir une gestion rigoureuse »*[14]. Aujourd'hui, cette double nécessité prédite par ces auteurs a été concrétisée et reconnue, dès 1992, par la législation en tant que *« gestion intégrée »*[15] de la ressource en eau ». Cette vision internationale de la gestion ou la planification des ressources en eau est un enjeu fondamental du problème mondial de l'eau qui concerne également les territoires locaux.

Département de la Guadeloupe : une ressource en eau douce en abondance ?

Si la ressource en eau douce est notre principal objet d'étude, le territoire sur lequel elle est disponible et qui est pris comme illustration est la Guadeloupe. Celui-ci n'a pas pu bénéficier des avantages nécessaires en termes de développement soit parce qu'il n'était pas prêt pour les accueillir ou que les moyens et structures régulateurs leur permettant de prendre en compte la dimension réelle de la ressource en eau ou ceux existants à l'époque. Il est vrai que c'est un territoire – Département d'Outre-mer – différent de ceux de la France métropolitaine : territoire isolé et exigu, situé dans la zone Caraïbe ou l'eau est en abondance[16] - bénéficiant jusqu'au début des années soixante-dix, d'une spécificité en la matière[17] alors que le processus de gestion mis en place progressivement ne parvient pas à satisfaire par un service efficace et durable alors que son obligation est d'atteindre ainsi l'objectif fondamental : la distribution de l'eau et ce, malgré l'abondance de la ressource en eau. Des circonstances sont gangrenées par des conflits et voir l'instauration d'une crise qui s'est amplifiée et des solutions insuffisantes à satisfaire le système. En effet, la gestion de publique de l'eau en Guadeloupe est en situation de crise, mais celle-ci *« n'est pas le fruit d'une insuffisance de la ressource en eau mais la conséquence d'une situation dégradée [sous divers] aspects »*[18] et des composantes tenant à sa gestion.

---

[14] MORELL M., et JEREMIE J.-J., *« La Guadeloupe au fil de l'eau »*, Réalisation, Laboratoire d'Hydrologie, centre Orstom de Montpelier, Conseil de la Culture de l'Education et de l'Environnement de la Guadeloupe (CCEE) 1994, p.101

[15] Ce concept a pris naissance lors des sommets internationaux sur l'eau : la Gestion intégrée des ressources en eau : Approche globale dans la gestion des ressources en eau considérant celle-ci comme une ressource unique ayant des utilisations concurrentes et des interactions avec les systèmes écologiques, sociaux et économiques

[16] En effet, *« La Guadeloupe dispose d'une ressource en eau conséquente, parmi les plus élevées au monde, avec un potentiel disponible de 7 000 m³ par habitant et par an (3 000 dans l'Hexagone). » in* BAGUET A., et *al, « Audit sur l'eau potable en Guadeloupe »,* Rapport du Conseil général de l'Environnement et du développement durable (CGEDD) n°012150-01 - IGA18017R - IGF n° 2018-M-012-02, 2018, p. 14

[17] Nous mettrons en avant l'aspect unicité des eaux dans les territoires des outre-mer, ou les autorités ont opté pour un régime spécifique. Un statut justifié par des circonstances spécifiques à ce territoire et les aléas ou phénomènes, ce que la directive-cadre de 2000 et la loi sur l'eau de janvier 1992, n'ont pas vraiment pris en compte, en imposant à ces territoires le programme européen de gestion de l'eau ou gestion intégrée de l'eau par bassin hydrographique.

[18] C'est-à-dire *« Le réseau d'eau, », « la méconnaissance du patrimoine et la diversité des propriétés du réseau », « la structuration des compétences matière d'eau »* ou l'absence *« d'adéquation entre le périmètre de l'autorité organisatrice et le périmètre opérationnel de la structure d'exploitation (régie ou délégations de service publique) »* etc., *Ibidem,* p. 133

Une ressource en eau et gestion plurielle par des d'entités : un objectif unique

En Guadeloupe, cette ressource est soumise aux divers aléas ou risques[19]. Ces facteurs ont des graves conséquences sur le facteur qualitatif[20] mais également quantitatif. Ces incidences que subissent ces facteurs même s'ils sont menaçants pour la dite ressourcée eau, en termes de disponibilité, ne constituent pas un problème épineux. En revanche, comme sa gestion est une obligation, et l'intervention *massive des autorités ou acteurs pour l'assurer, d'où l'interrogation est la suivante : est-ce nécessaire qu'une pluralité s'instaure pour un seul et même objectif ?* En effet, l'eau douce doit être, avant tout, gérée comme une ressource imitée et vulnérable tout en prenant en compte ces problèmes, préoccupants de par sa particularité – ressource unique – aux formes et origines différentes qui en fait une ressource indivise. Cette indivision n'existe pas dans le cadre de sa gestion : *« des acteurs nombreux organisés en échelles emboîtées »*[21]. Autrement dit, cette gestion de l'eau fait intervenir *« un grand nombre d'acteurs – pouvoirs publics, collectivités territoriales et leurs groupements, acteurs économiques, associations – et s'exerce sur une multiplicité d'échelles géographiques »*[22]. Précisons que la gestion dans son organisation générale se présente sous deux blocs et nous conduit vers un seul et même objectif final, l'accès à l'eau pour tous, c'est que nous nous allons confirmer à travers notre étude. En effet, la ressource en eau qui concerne la généralité des territoires nationaux et locaux d'une part et la gestion de l'eau potable et ses services sur le plan local par les collectivités communes et groupements de communes d'autre part. S'agissant de la première, nous verrons que la ressource en eau est soumise à un certain degré de protection depuis les réformes sur l'eau, notamment, celle de décembre 1964[23], suivie de celle de janvier 1992[24], ou l'eau est reconnue comme *« patrimoine commun de la nation »*, définissent les bases de la planification dans le domaine de l'eau au niveau des grands bassins hydrographiques et instaure les outils permettant sa mise place les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et au niveau des sous bassins via les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). S'ajoute également l'influence du cadre européen - la directive-cadre sur l'eau de 2000, et son objectif dont le but est d'atteindre le « *bon état des eaux* », circonscrit dans un délai, sous réserves d'un report en cas de la non — atteint des objectifs – 2 015 puis 2 016. Cette directive, ainsi transposée en droit français touche directement le cadre national avec les sept grands bassins-versants de métropole et notamment les cinq bassins des départements d'outre-mer, et l'ensemble des régions, des départements et des communes ainsi que leurs regroupements. Ensuite, s'agissant de la seconde, c'est-à-dire sur le plan local, la gestion faite par les collectivités communes et groupements de communes, c'est une autre dimension car l'organisation prend au départ une forme administrative, gestion communale ou par une structure de coopération intercommunale et un mode de gestion – régie ou délégation de service public. En Guadeloupe les autorités organisatrices sont nombreuses

---

19 C'est-à-dire que ceux-ci sont liés à la fois aux conditions climatiques (inondation, cyclone, inondation etc.) mais également aux facteurs géophysique[19] (Sismicité, éruption volcanique etc.).

20 C'est-à-dire la pénurie, la rareté et autres, facteurs extérieurs ou phénomènes naturels, s'accompagne également, d'autres éléments, comme le bon usage de l'eau et le comportement des consommateurs (personnes privées et personnes morales), les actes de pollutions, volontaires ou pas, conscients ou inconscients.

21 LESAGE M., Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France, *« Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs de qualité* », Mission d'évaluation de la politique de l'eau – juin 2013, p. 16

22 *Ibidem*, p. 16

23 Loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, J.O.R.F du 18 décembre 1964

24 Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau J.O.R.F, du 4 janvier 1992

mais c'est la commune qui est titulaire du principe d'exclusivité instaurée depuis 2006, pour la distribution de l'eau potable. Ces dernières, une fois adhéré à une structure intercommunale, transfèrent leur compétence « eau ». Par ce biais elles peuvent transférer une partie, ou toutes les activités ou missions de l'eau, cependant leur choix est davantage réduit, car la majorité de missions, passe de l'option « *optionnelle* » à celles qui sont « *obligatoires* » en cas de transferts vers ces structures[25]. Lesquelles étaient plus nombreuses avant 2013 : douzaine, mais depuis la réforme de 2010[26], suivie de celles de 2014[27], 2 015[28], 2 018[29] etc., les intercommunalités guadeloupéennes ont été réduites, c'est-à-dire au nombre de cinq[30][31], la mise en place de ces structures entre 2011 et 2016 a pourtant été simple, malheureusement n'apporte que des solutions partielles quant à l'objectif déterminé. Par ailleurs dans le même schéma, d'autres entités comme l'Agence de l'eau (France) et surtout l'Office de l'eau dans les outres mer interviennent dans un cadre plus global, dirait-on, en apparence d'une instance de régulation, alors que la crise s'accentue. Il en résulte que cette gestion a un but général concernant la ressource en eau au regard de la spécificité de ses enjeux, lesquels sont centralisés autour des facteurs comme l'environnement – la prise en compte de sa nature ou de ses éléments - (biodiversité) et/ou celui du développement du durable[32].

II – **La ressource en eau et la spécificité de ses enjeux[33].**

La gouvernance de l'eau est avant tout concentrée sur la ressource en eau et principalement sa gestion. Elle permet également de s'assurer de la quantité – en termes de production – et de la qualité (en termes de distribution) quant à la prestation délivrée aux usagers. Ces services de l'eau sont dirigés par des institutions ou entités gestionnaires, doivent être pérennes et efficaces pour que cette ressource ait un avenir meilleur. De plus, cette gouvernance doit relever toutes les défis afin qu'elle soit plus efficace, tout en ayant un regard attentif à son cycle. Lequel est très sensible et davantage face auxdites défections de l'environnement. Dès lors il est important de s'intéresser ardemment aux causes qu'elles soient volontaires ou non, car elles entraîneront à terme un

---

[25] En vertu de L'article 64 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), attribue à titre obligatoire les compétences eau et assainissement aux EPCI.

[26] Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, J.O.R.F, du 17 décembre 2010

[27] Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, J.O.R.F, du 28 janvier 2014.

[28] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015, *Op. cit.*

[29] 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, J.O.R.F. du 5 août 2018

[30] C'est-à-dire Un syndicat, le syndicat intercommunal d'assainissement et des eaux de la Guadeloupe (SIAEG), et quatre Etablissement de coopération intercommunales (EPCI) : les communautés d'agglomération de Grand-Sud-Caraïbes, Nord Basse-Terre, CAPEX et la communauté de communes de Marie-Galante.

[31] Le département voisin, la Martinique, Martinique la gestion est identique, mais avec un nombre réduit d'institutions également. Ainsi, l'eau est gérée par cinq structures différentes, à savoir, le syndicat du nord atlantique qui regroupe 9 communes (Macouba, Basse pointe, Grand rivière, Ajoupa bouillon, Trinité, Sainte marie, Le lorrain, Le marigot, Le robert), le syndicat de la côte caraïbe nord-ouest regroupe7 communes (Bel fontaine, Case pilote, Fonds saint de Denis, Carbet, St pierre, Morne vert, Le prêcheur.), le syndicat du centre et du sud de la Martinique regroupe, 14 communes (Trois ilets, Rivière salée, Rivière pilote, St esprit, Ducos, Vauclin, St joseph, St Anne, Ste Lucie, Diamant, Le François, Le Lamentin, Le marin, Anse d'Arlet), l'ODDYSSI (deux communes : Fort de France et Schœlcher), et enfin une gestion communale : Morne rouge)

[32] Comme le précise Jochen Sohnle, *« La règle dominante est celle de l'utilisation équitable et raisonnable des ressources naturelles… » In*, SOHNLE J., *« La captation des ressources en eau douce : la notion de dette à la lumière des marchés d'eau internationaux »*, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 26, 2016, p.7

[33] En faisant référence au titre à l'analyse faite de l'ouvrage de cet auteur : ANCTIL F., *« L'eau est ses enjeux »*, Deboeck-Supérieur, 2 e Edition, 2017, 9 p.

dysfonctionnement, si ce n'est pas encore le cas. Combattre ces difficultés ou les éradiquer quant à leurs impacts sur l'accessibilité de l'eau douce, c'est permettre à ce que cette gestion soit efficace et d'occuper davantage une place au sein de la société. Lesquelles s'invitent et se manifestent tant par leur nature que par leur caractère, à savoir des phénomènes naturels majeurs comme le changement climatique[34] et autres, c'est-à-dire les catastrophes naturelles, inondations, ou encore les activités industrielles et agricoles - les pollutions diffuses, l'usage de pesticides etc., - ou encore le comportement de la société - les problèmes d'économies de l'eau ou usage raisonné de l'eau, la maîtrise des rejets des eaux usées etc., autant de facteurs qui s'opposent à une disponibilité de l'eau en quantité et en qualité, à l'usage et la réutilisation, les ressources alternatives (eau de pluie, eaux épurées etc..) ceux pouvant trouver un juste milieu entre l'environnement à protéger et la durabilité de la ressource. De plus, l'on peut également souligner l'importance de ses enjeux, car ils sont aussi déterminants pour une gestion durable de l'eau que, de par sa politique qui n'est plus un secret, celle étalant la complexité d'une telle gestion à laquelle s'ajoute l'implication du facteur financier ou économique qui, à notre sens, n'est pas une véritable solution mais contribue à la survie du processus ou à son existence.

L'implication du facteur environnemental et de développement durable

La ressource en eau, un bien commun de l'humanité, certes précieux se traduit, principalement, par son usage et l'impact de ses enjeux qui sont nombreux. Ces enjeux s'accomplissent de façon immédiate lorsque la ressource en eau est disponible sur le territoire qui l'héberge. Il en résulte un lien entre l'eau et le territoire. Ce lien permet l'instauration d'un processus de gestion pour la valoriser et la satisfaction de besoins pour toutes les espèces sur terre et singulièrement pour les Hommes. À cet égard, l'on observe dès la fin des années soixante et au début des années soixante-dix, la mise en place progressive des infrastructures (réservoirs, canalisations, compteur et autres), à la faveur des circonstances et d'évènements qui ont éveillé la conscience des Hommes sur cette nécessité. À l'époque la notion de gestion n'était pas une priorité, l'objectif était porté davantage sur l'installation de canalisations, de fontaines et quelques installations aux particuliers qui ont fait leur demande. Mais la croissance démographique au sein des zones urbaines, comme à Pointe-à-Pitre, Abymes, Basse-Terre etc., le nombre d'abonnés est en forte augmentation. Face à ces effets, l'organisation s'est structurée au fils des années : aujourd'hui l'on s'interroge sur la capacité de ces organisations à faire face aux enjeux et aux besoins[35] de la population. En effet, répondre aux besoins des usagers est un enjeu, face aux choix et techniques de gestion, la transparence est nécessaire car les conditions organisationnelles c'est-à-dire le savoir-faire et les compétences ne doivent pas être défaillants et doivent permettre de garantir cette ressource en eau de qualité et en quantité suffisante sur le long terme, limiter les pressions qui s'exercent sur l'eau et les milieux. Celle-ci, en dehors des textes, transcende naturellement les territoires ou frontières, et par une organisation

[34] Ce sont des travaux scientifiques qui sont les premier à alerter le monde sur le changement climatique sont relayés dès 1992 lors du Sommet de la terre organisé à Rio de Janeiro au cours duquel 154 pays signent la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques. En 2007, des révélations objectives et des confirmations : ainsi les travaux menés par 2 500 scientifiques réunis dans le GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) ont évoqué la perspective d'augmentation moyenne de 1,8°C à 4°C des températures et la hausse du niveau des océans de près de 60 cm d'ici la fin du XXIe siècle. Les années qui suivent sont marquées par un vif débat au sujet de la réalité du changement climatique.

[35] BAGUET A., et *al, « Audit sur l'eau potable en Guadeloupe », Op. cit,* p.27

ou un processus qui tente, depuis plusieurs décennies, de la maîtriser, de la valoriser est affectée par des manquements, c'est à se demander, aujourd'hui, sur nos territoires, qu'elle place occupe-t-elle – cette ressource - dans la société, alors que ces enjeux sont de véritables défis à relever au regard des facteurs - environnementaux et de développement durable ! Si ces derniers sont des outils de pérennisation, plus ou moins efficace, s'ils doivent notamment s'accompagner de son cycle. Ce dernier est d'une importance capitale dans la gestion proprement dite de la ressource : Ainsi, la sauvegarde de l'environnement, de l'un de ses aspects, la ressource en eau, ou encore l'obligation de son usage durable de l'eau, une forte sensibilisation et le caractère préventif de sa protection, ou le respect de ladite protection efficace de la qualité et de l'utilisation durable de celle-ci tient à l'importance de son cycle. On ne peut dire que la question de l'eau au regard de sa gestion est totalement passée sous silence ! Car cette notion de « *cycle* » occupe une place fondamentale. Celle-ci est également entendue comme une *« suite de phénomènes se renouvelant sans arrêt dans un ordre immuable »*[36]. En effet dans la pratique ce cycle de l'eau se comprend à l'échelle du petit cycle et à l'échelle du grand cycle. L'étude menée sur cette gestion ne peut faire l'impasse sur ce facteur. Ainsi, nous allons démontrer la place qu'occupe le cycle dans la gestion et surtout à travers les activités ou missions de l'eau. Ainsi s'agissant du petit cycle, celui-ci représente un ensemble de prestation, le plus souvent regroupé au sein de deux pôles, appelé cycle technique de l'eau de la collectivité, partant de la production à la distribution[37]. En revanche, s'agissant du grand cycle, celui « *couvre la préservation et la restauration des milieux aquatiques, la gestion et l'entretien des cours d'eau et des milieux humides etc.. »*[38] De plus, il est important de préciser que lors de débats sur l'eau, le plus souvent l'ordre du jour contient une ligne sur les grandes problématiques liées à la gestion[39] du cycle de l'eau et se pose avec acuité. Par exemple en ce qui concerne la question du prix de l'eau, ou le rapport entre la localisation des ressources et le cycle de l'eau au niveau de la collectivité gestionnaire il faut s'interroger en se demandant est-ce que les compétences de la collectivité ou la localisation des ressources évoluent, et permettent de réfléchir sur le prix et la qualité de service. Il en résulte que l'ensemble de ces considérations sont soumises, aux aspects politiques, juridiques et économiques, selon la nature de leurs doléances et des exigences.

<u>Intérêt juridique et efficacité économique de la gestion de l'eau potable</u>

La question de l'eau avant d'être juridicisée puis soumise au recouvrement et à l'incitation des coûts (facteur économique), était avant tout un objet de politique publique[40] : si tel est le cas c'est *« parce qu'il y a un problème à résoudre »*[41]. En effet, en raison d'une telle exigence ou d'une

---

36 Définition de la notion de « *cycle* », du dictionnaire le Robert

37 Comme le précise le rapport Lesage, ceux sont principalement *« quatre prestations – production et distribution de l'eau, collecte et traitement des eaux usées (en station de traitement des eaux usées avant leur rejet ou par des systèmes d'assainissement autonomes) – peuvent être dissociées ou regroupées au sein d'une même autorité organisatrice, ce qui ouvre la voie à de nombreuses configurations. » in,* LESAGE M., Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France, *« Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs de qualité »*, Mission d'évaluation de la politique de l'eau – juin 2013, p.17

38 *Ibidem,* p. 17

39 La « *gestion* » dans le secteur de l'eau avait beaucoup moins d'importance dans le passé qu'aujourd'hui. Car l'abondance était la règle, aujourd'hui la ressource en eau douce, se pose en termes de problématiques – raréfaction, pollutions, restauration et autres qui font débat, tant au plan national qu'international.

40 Selon Pierre Muller, *« dans une société donnée, tout problème est susceptible de devenir politique, la question étant de savoir à travers quels mécanismes. » in,* MULLER P., *« Les politiques publiques »*, PUF, 2006, p. 28

41 *Ibidem,* p.28

question sociale aussi importante de l'eau et sa gestion, alors que les problèmes évoqués dans les années soixante, ont opté pour la gestion de la ressource en eau par bassin hydrographique de façon globale et beaucoup moins à l'endroit où s'applique sa gestion sur le plan local aux spécificités particulières des territoires. C'est principalement sur ces points que le droit a offert une *« palette »* des textes ou normes juridiques, ce qui prouve que cette ressource en eau soit mieux organisée en France métropolitaine, plus particulièrement depuis la réforme de décembre 1964, qui instaurait des fondements et constitue l'une des premières référence. Le cadre juridique qu'elle institue est original, reconnaissant que la ressource en eau fait l'objet de gestion, accompagnée d'institutions pour assurer son exercice : à la base, c'est une gestion par bassin hydrographique qui est visée, cependant c'est, implicitement, qu'elle ouvre la voie à une priorité à l'eau de consommation domestique qui allait se confirmer plus tard. Dans cette dynamique, le découpage administratif opéré en France métropolitaine écartait les Outre-mer. En Guadeloupe, il a fallu attendre une quarantaine d'années (voire courant de l'année 2000) pour que ces territoires disposent des structures pouvant intervenir dans ce domaine, comme le Comité de bassin et l'Office de l'eau. Nous devons reconnaître à cet égard, que c'est à partir de la seconde loi, celle du 3 janvier 1992 sur l'eau[42] qu'il y a eu une dynamique d'ensemble dans ce domaine : une loi majeure inscrivait le droit français dans son contexte Européen en reconnaissant l'eau comme patrimoine commun de la nation[43]. Cette dimension internationale de l'eau, n'a sans doute, pas pris en compte les réelles spécificités des territoires ultramarins dans ce secteur. La Guadeloupe, territoire insulaire avec un retard conséquent, bénéficiait depuis quelques années d'une certaine spécificité de la ressource en eau douce lors de son accession à la départementalisation. Cette disposition a encouragé les acteurs, à assurer une meilleure gestion quantitative et qualitative de l'eau et à renforcer la lutte contre la pollution !

Par ailleurs, cette gestion ne peut s'exercer de façon marginale, car sa protection est vite devenue un acte préventif voire une garantie de santé publique, au regard de l'aspect environnemental. Ainsi, la réforme « *Barnier* »[44] a contribué l'amélioration de la protection de l'environnement, elle est l'un des remparts « *crénelés* » de cette protection de l'Environnement – sans oublier celle instaurée auparavant, de juillet 1976 qui avait un objectif beaucoup plus large, visant la protection de la nature[45]. Cette réforme de février 1995, non seulement complétait la précédente mais précisait l'option des protections dans lequel la ressource en eau trouvant un intérêt incontestable. Mais, le législateur accélérait son évolution juridique en faisant converger les visions – *la ressource en eau en danger* ! – alors la réforme de janvier 1992, allait prendre en considération les eaux douces dans sa globalité quant aux enjeux mondiaux[46] en raison des problématiques émergentes, d'aujourd'hui et pour les années à venir. Puis arrive celle de décembre 2006 - la réforme sur l'eau et les milieux aquatiques[47]. Ces réformes vont se mettre en conformité ou en corrélation avec les

---

42 Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, J.O.R.F du 4 janvier 1992

43 Selon l'article L. 210-1 Code de l'environnement *« l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général »*. Elle précise de plus dans son alinéa 2 que *« l'usage de l'eau appartient à tous dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurs établis »*

44 Loi n° 95-105 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, J.O.R.F du 3 février 1995.

45 La loi du 10 juillet 1976 consacre la protection de la nature en la reconnaissant d'intérêt général en mettant en place une protection des espaces naturels et des paysages.

46 Issue des courant de pensées divers, et alimenté ces dernières années par des débats (sommets et autres sur l'eau) à plusieurs échelles territoriales, c'est à dire sur le plan local, national et international

47 Loi du 30 décembre 2006 *Op. cit.*

objectifs édictés, au préalable, par la Directive-cadre de 2000[48]. Cette directive propose de grandes orientations notamment les volets restauration des milieux aquatiques, et la lutte contre les pollutions diffuses. À cet égard, parmi ces objectifs, et en ce qui concerne la Guadeloupe, suivant le constat : l'existence d'une conjoncture accidentelle entre le facteur quantitatif et les pollutions, ensuite sans celui de la vétusté des réseaux d'eau ceux-ci mettent en avant une gestion légitimement désastreuse[49] : on peut donc se demander comment restaurer les milieux aquatiques afin de satisfaire le facteur qualitatif ? Alors qu'au niveau Européen, le texte majeur pour la protection de l'eau est la Directive-cadre d'octobre 2000[50]. Aujourd'hui l'on s'étonne du fait de constater que l'eau manque dans les robinets aussi fréquemment ; que la qualité n'est plus un luxe car le doute persiste encore de nos jours, l'on peut encore s'interroger : cet aspect du secteur de l'eau n'est-il pas le parent pauvre de la potabilité que l'on néglige depuis trop longtemps ? Cette potabilité est effective par cette dimension économique des coûts : cette « *politique* » économique dans ce secteur est déterminante dans cette étude. Il va sans dire que l'association des concepts de *« gestion »* et *« eau »*, est un vecteur déclencheur faisant apparaître un mouvement balancier entre deux sphères : la demande et l'offre, et au centre l'implication d'un système de coût. Parmi ces deux éléments, le second est plus opérant quant au déséquilibre est l'accroissement de la demande par rapport à l'offre, ceux ne pouvant se réguler que par une valeur d'échange : le prix du service de l'eau ou prestation. Cette prestation se constate en bout de chaîne, c'est-à-dire au niveau du service d'eau mais dans la pratique de ce processus de gestion c'est une réalité économique à chaque niveau de cette chaîne d'activités de l'eau potable. Or pour le droit, la ressource, malgré sa transformation et sa distribution n'est pas considérée comme une marchandise, alors que la pratique démontre le contraire : transferts par un procédé de contractualisation, du prix du service ou facturation et des coûts des infrastructures etc., l'ensemble de ces éléments ont besoin du facteur économique voire financier pour être performant afin d'atteindre leur objectif. C'est vraiment le concept d'interventionnisme qui se confirme d'avantage dans ce secteur, implicitement, économique[51] même si les transferts de compétences des activités de l'eau vers les tiers[52] sont une exigence réglementaire. Ce schéma contextuel paradoxal est spécifique dans ce secteur dans laquelle une réalité économique s'impose, où l'offre d'eau réagit d'avantage aux signaux de marché[53], car elle est à la base *« un produit à vendre »*. Ce produit de marché répond à une demande qui s'accroît malgré des coûts d'origines diverses, mais des investissements qui ne sont pas en reste car il nécessite un financement relativement important. Il en résulte que ces éléments

---

[48] Directive n° 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

[49] Certaines obligations comme le contrôle et l'entretien ou le remplacement d'un aspect défectueux du processif, reste, pendant quelques mois voire des années, sans solutions deviennent des éléments justificatifs de crises : à savoir le renouvellement des réseaux quant à la durée vie des canalisations (60 à 80 ans) ; un taux de fuite élevé (en moyenne 45 à 50 %) ; le prix de l'eau surtout est élevé par rapport à la moyenne nationale ; le renouvellement des compteurs, également existence et précision des conventions entre personnes publiques/privé, le manque cohérence dans l'objectif à atteindre. Autant de facteurs négatifs au processus de gestion, ceux ne sont des mauvais points en termes de performances techniques et administratives.

[50] Directive n° 2000/60/CE, Op. cit.

[51] La gestion des besoins en eau quant à l'accroissement de la population ou encore l'atteinte d'un résultat économique

[52] C'est-à-dire, prestataires privés, ou phénomène d'externalisation

[53] Avec notamment le contexte concurrentiel imposé par le marché, celui observé dans ce processus de gestion de l'eau a beaucoup d'influences sur le service public d'eau potable quand ses prestations délivrées aux usagers. En effet *« Il est aujourd'hui admis que l'économie de marché et les règles de droit qui en assurent le bon fonctionnement amarrent le service public à un contexte concurrentiel mais n'en signifient pas la disparition »* in LACHAUME J.-F., *« Réflexions naïves sur l'avenir du service public »*, in *Mélanges L. Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 519 ; Regards croisés sur l'économie, Bientôt privés de services publics ?, n° 2, sept. 2 007

contribuent à une efficacité qui s'avère souvent insuffisante, car cette mise en cause[54] voudrait que d'autres facteurs soient souvent pris en compte dans une dynamique d'harmonisation.

III. L'évolution ou l'amélioration de la gestion de la ressource en eau potable : vers un recoupement d'objectifs et une dynamique d'harmonisation

Dans une interrogation liminaire, *l'on peut se demander, est-ce que les acteurs pourront continuer à assurer cette compétence – gestion de l'eau potable - en ayant la même vocation, celle d'une meilleure gestion, même s'ils sont encouragés par leur volonté, leur choix ou encore par certaines législations, trop éparses et sectorielles, concernant à la fois les régimes des eaux, son droit d'usage et sa répartition mais également les formes et modes institutionnels attenants à cette gouvernance ?* En effet c'est dans le cadre d'un projet de prospection que cette évolution ou cette amélioration trouve son véritable intérêt à la confluence d'enjeux auxquels cette gestion de la ressource en eau et notamment ses institutions sont confrontées. Cette situation a sensibilisé les principaux acteurs concernés – pour preuve depuis 2009[55], en termes de constat de cette situation est critique mais le suspense demeure quant aux actions adjacentes. Celle-ci nous a permis de contribuer en toutes hypothèses et en portant cette recherche sur un idéal, c'est-à-dire celui d'une gestion adaptable sur un territoire spécifique qu'est la Guadeloupe. Rappelons que l'objet d'une telle étude étant trop vaste, nous avons fait le choix de prendre comme aspect, la ressource en eau potable à travers sa gestion plurielle ou par des entités gestionnaires diversifiées. Celui-ci nous a permis de prendre en compte les préoccupations du territoire quant à la ressource en eau et des problématiques auxquelles sont confrontés les principaux acteurs – choix, actes, concertations, coopération etc. - mais également de l'ensemble des consommateurs, usagers du service d'eau potable, quant aux modes de gouvernance de l'eau et les difficultés quotidiennes tel que la qualité de l'eau et services, son prix et/coût du service etc. – De plus, l'intérêt pour nous d'évoquer le concept de *« gouvernance »*, et ainsi prendre la dimension d'un système juridique, politique et socio-économique utilisé pour réguler la gestion de l'eau et l'influence du territoire et ses aspects (géographique, topographique, démographique, géomorphologiques etc.) dont le processus en question pendant de nombreuses années. Ce dernier, à travers ses opérations ou activités qui concourent à son objectif est, rappelons-le, tributaire d'un système de coûts. Un système qui a toujours exercé une forte pression sur les décideurs tant par les décisions à exécuter (réglementations, arrêtés préfectoraux, recommandations

---

[54] À l'issue d'un constat, plus ou moins générale, relative une crise majeure sur ce territoire dont un nombre important d'anomalies a été soulevée par audit sur l'eau en 2018. En effet, il s'agit « *des coûts trop élevés* » ; *« des pertes d'eau élevées », une péréquation des prix sur ce territoire selon l'audit, en 2017 le tarif hors taxes (HT) du mètre cube d'eau (m^3) : pour Communauté d'agglomération du nord grande terre (CANGT) 2,52, SIAEG, 2,67 euros, CAPEX, 1,99 euros, CAGSC, 1,63 €, CANBT, 1,63 €, CCMG 2,92 €*, pour une moyenne *du prix de l'eau en Guadeloupe de 2,26 €., « les tours d'eau et coupure d'eau »* etc. *Ibidem*, p. 25-30

[55] En effet, l'année2009 période marquée par la crise social dont les questions sur la gestion y figurait. Les autorités politiques ont profité de cet état de fait, juste après que les accords de fin de conflits pour se saisir de cette problématique. En effet, le Conseil Général de la Guadeloupe, représenté par son président de l'époque, Jacques GILLOT ouvre les débats sur de dossier de la gestion de l'eau potable - discours en le 21 septembre 2012, à la suite du problème de la pénurie d'eau sur le nord Grande-Terre, afin de pallier aux difficultés que rencontre le Syndicat Mixte du Nord Grande-Terre dans sa distribution d'eau au quotidien. Profitant d'un problème de l'approvisionnement en eau potable en précisant qu'un *« un déficit quotidien estimé entre 5 à 10000m3/jour. »* A cette effet il envisage de de *« grands axes du Plan départemental de secours de l'eau potable qui permettra de mobiliser un volume de près de 10000m3 sur notre réseau de production d'eau brute ». Toujours en quête de solution,* En 2014, celui cherche encore une solution (France-Antilles Guadeloupe, quotidien d'informations, *« Eau, Gillot cherche une solution »* (Edition du 29 avril 2014) celui-ci convoque les principaux acteurs : *« les services de l'Etat, les gestionnaires d'eau potable et les élus »*, sur la thématique couramment entendue (depuis le soulèvement de la population de la Commune de Capesterre-Belle-Eau et l'association le Comité de l'eau depuis 1994) la création d'une structure unique de l'eau. Les épisodes se sont succédées avec la Présidente en place (Mme Borelle LINCERTAI) jusqu'à nos jours…

des juridictions financières et autres) qu'à la liberté de leur choix - du mode gestion par exemple —. À ce propos, nous insisterons sur le rôle de la collectivité – la Commune – détentrice du principe d'exclusivité, dans cette compétence « eau », qui, pourra à terme, plus être en capacité de gérer sa propre compétence, dont la seule opportunité qui s'offre à elle est le seul choix de la transférer vers une collectivité permettant un regroupement – à partir de deux communes/villes — pouvant être un syndicat, une communauté d'agglomération, une communauté urbaine, une communauté des communes etc. Ces formes d'institutions permettent une autre étape, c'est l'implication d'un tiers ou un prestataire privé sous réserve de certaines conditions[56]. Cette soumission à l'exercice d'externalisation a souvent porté ses fruits, en raison de la pratique et méthodes particulières des gestionnaires, de nombreuses imperfections ont été décelées par les juridictions financières, donnant ainsi l'équation qui est la suivante : acteurs (collectivités/prestataire privés et d'institutions). Ces derniers sont à la fois institutions publiques et privées – d'où une opposition entre gestion publique et privée, alors que leurs obligations sont identifiées et leur objectif unique : d'alimenter en eau *« potable »* la population en emportant un certain nombre de responsabilités, comme la qualité de l'eau distribuer, de satisfaire leur obligation de résultat et permettre l'accès à l'eau. Il en résulte que notre étude est principalement menée sous l'angle du droit public accompagné de la dynamique économique ou droit public économique, mais nous ne pouvons pas faire l'impasse sur les règles du droit privé, celle favorable à l'usager du service dans leur rapport avec le service. Cette nécessité dans l'usage de deux disciplines ou sphères juridiques quant à l'analyse d'un tel objet se justifie par la *« grande complexité, née de la combinaison possible d'organisation et de mode de gestion distincts pour chacune des activités et de l'application des règles différentes »*. Il est vrai que la confrontation des règles et leur implication ou applications ne sont pas évidents parfois elles se complètent ou se contredisent, une situation qui n'est pas évidente encore moins inévitable et surtout lorsque l'on constate qu'elles sont, parfois, hiérarchisées : d'une autorité supérieure vers une autorité inférieure ou les actes ou décisions également. Toutefois, l'organisation et le fonctionnement d'un tel processus, à la limite de l'absolutisme, avec quelques améliorations techniques et juridiques, celle-ci devrait s'adapter à chaque étape dudit processus de gestion. Une adaptation qui voudrait que l'on s'interfère aux spécificités du territoire de l'eau.

- **Une structure adaptable et spécificités territoriales**

Le processus de gestion dont nous faisons état, est en principe, instauré que lorsque la ressource est disponible sur un territoire, ou inversement l'absence de l'eau sur un territoire n'exonère les communes d'une telle obligation de l'accès à l'eau – dessertes, abonnement, distribution etc., – car cette disponibilité est justifiée par le processus d'achat d'eau en gros. Il en résulte que, qu'il s'agit de l'un ou l'autre des méthodes, ces opérations sont exercées sur un support physique, que l'on ne peut ignorer. C'est à partir du territoire que les circuits de l'eau, eau de surface (cours d'eau) et eau souterraine (nappe phréatique) que les ressources en eau douce se puisent ou se prélèvent, autrement dit, s'exploitent pour assurer une production quantitative donnant ainsi à celui-ci toute son importance. Ainsi ce caractère de territoire ou territorialité peut se rapprocher de celui de la « *territorialisation* » et s'adapte à notre étude et comme le définit le dictionnaire le Robert, c'est un

[56] Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques

« mode de gestion des collectivités publiques qui les autorise à mettre en place divers projets de développement sur un territoire. ». Cet aspect permet de mettre en avant ces spécificités propres quelle que soit sa morphologie, la ressource existe qu'elle soit abondante ou pas, ou celui disposant des montagnes ou hauts massifs constituant des *« châteaux d'eau douce »* comme en Guadeloupe, région de la Basse-Terre. À l'issue de ces éléments, l'existence d'un processus ou d'une gouvernance n'est pas une fin en soi car bien des évènements viennent le contrarier. En effet en qui concerne l'organisation en Guadeloupe, ce modèle de gestion local de l'eau qui s'est mis en place, depuis une cinquantaine d'années, avec des variations selon le développement des communes et des zones rurales ou urbaines, dont la distribution a été réalisée par étapes au fil des années en supprimant indirectement la corvée d'eau des populations des outre-mer[57]. Après constat, ce processus a perduré jusqu'à nos jours sur ce territoire de Guadeloupe, entre la période de ces installations, ou l'absence des moyens financiers, des textes réglementaires contraignante et l'absence de structures régulatrice ne permettant pas à ces autorités locales de prendre en compte la dimension réelle de la ressource en eau quant à cette gestion dans ce département selon ses spécificités. Il en résulte que compte tenu de ce qui précède, force est de constater à la fin du XXe et début du XXIe siècle, qu'une affluence de contraintes s'impose – normes réglementaires telles que, les normes sanitaires, les modes de gestion et montages juridiques ou formes conventionnelles, les infrastructures et ouvrages de structures, dont les territoires d'outre-mer sont submergés marquant ainsi une quasi-stagnation de leur situation. C'est en effet, tous ces ensembles qui seront analysés dans notre démarche scientifique. Celle-ci tentera de démontrer comment est-ce qu'en pareille urgence il va falloir prendre *à bras-le-corps* ces préoccupations et tenter de traiter de façon objective. En partant de la (re) conquête des ressources en eau, par les outils de planification en poursuivant un équilibre entre son abondance et son déficit ou raréfaction. Une conquête confrontée au marché de l'eau, et l'ajustement de son *« bon état »* comme le prévoient les normes européennes. De plus l'influence territoriale est importante pour l'efficacité de la gestion de cette ressource par une, voire des entités gestionnaires, dont le nombre est devenu un frein, alors que, rappelons-le, elle permet d'assurer une distribution équitable de l'eau potable dans l'égalité au respect de la légalité (droit de l'eau) sur un territoire donné et singulièrement sur ce territoire étudié - départements français d'Outre-mer, la Guadeloupe. Dans cette dynamique de progression, dans notre analyse nous prendrons en compte les expériences et retours d'expérience, de l'efficacité d'un financement important et des investissements de plus en plus lourds, mais également dans les méthodes et dans les pratiques, - afin d'envisager une (ré) organisation ou le choix pour les autorités devient de plus en plus une possibilité, dominé par l'importance des transferts de compétences et une contractualisation des outils de régulation et d'harmonisation. Il en résulte que ces entités gestionnaires, pourront continuer à exister à condition qu'il y ait une réelle prise en compte des spécificités du territoire liées au modèle de gouvernance, mais qu'ensuite il y ait une institution ou une structure *« chef de file »,* dans le cadre d'un projet de mutualisation qui permettra à terme d'assainir cette défaillance, de faciliter la concertation, la coopération, et surtout favorisera plus la participation des usagers, ensemble au mécanisme institutionnel, organisationnel et décisionnel.

Méthodologie et problématique

[57] C'est-à-dire d'aller chercher de l'eau au point d'eau : la fontaine s'agissant des zones urbaines et la source ou la rivière pour les zones rurales.

La ressource en eau potable est, dans notre étude soumise à une gestion, ayant pour objectif d'atteindre un résultat : l'obligation de délivrance d'une eau de consommation, laquelle justifie l'accès à l'eau (hormis sa qualité distribuée et discontinuité ou coupures à répétition). Pour la compréhension et la dynamique de notre démarche ou analyse scientifique, la ressource en eau pouvant se confondre avec les ressources en eau douce de toutes natures car elle nous offrira un cadre trop général ou trop vaste pour une étude dont la problématique doit être précise et cohérente. Nous nous limiterons à la ressource en eau destinée à la consommation humaine. Celle-ci a été et est encore une propriété de la puissance publique : l'État, par son appropriation, ses interventions, s'impose sur le domaine public. C'est tout à fait normal que le droit public ait fait de l'eau une priorité, même si d'autres branches du droit comme le droit privé, le droit de la consommation et autres ou encore le droit communautaire trouvent leur application à une situation donnée. L'on comprend que notre étude s'inscrive dans un contexte particulier, pas trop général et limité quant à la ressource en eau, et un peu plus étendu par rapport à l'aspect gestion et sa complexité.

Cette étude sur l'influence des institutions ou la gestion d'une activité doit être en conformité avec la matière ou ressource qu'elle exploite où la disponibilité de l'eau douce est avant tout essentielle. Il est, ainsi, nécessaire de légitimer notre recherche et de justifier la pertinence du champ et de l'objet de ce travail. Ainsi, notre démarche s'inscrit dans une dynamique à la fois efficiente et beaucoup plus effective, celle-ci nous conduisant vers une meilleure gouvernance locale de la ressource à travers ses institutions dont la pluralité est problématique. De façon générale *pourrait-on envisager, une gestion, plus efficace et performante à travers une meilleure gouvernance locale de l'eau afin de parvenir à un rééquilibrage entre la ressource en eau et les institutions qui la gèrent ?* Une telle interrogation a toute sa place à la fois à l'égard d'un constat de la situation en l'espèce, mais également la vision prospective que nous offre cette étude.

En effet, le fil conducteur de ce travail est de comprendre ce que recouvre l'usage de principales notions – base de notre étude « *eau* » et « *gestion* » en droit public économique, par leur association mais également dans notre démarche l'affluence de leurs interactions. Un processus de gestion de l'eau est marqué par une crise latente ou l'eau – ressource naturelle – et où, les institutions de gestion – sur le plan déconcentré – et surtout sur le plan local ou décentralisé, où le service *« public »* d'eau potable est partiellement satisfait, ne répondant pas à son principe : l'accès à l'eau. Les questions relatives à la rationalité et à l'efficacité d'une politique de l'eau se posent à travers une compétence spécifique, souvent partagée et la priorité est portée sur la consommation domestique - de la ressource en eau douce brute à celle de qualité gustative de l'eau potable - dont la distribution est assurée, principalement, sur le plan local par une, voire des entités institutionnelles – Communes ou groupement de communes – détenant chacun un ou plusieurs services d'eau potable de proximité.

(**Première partie : Une ressource en eau face à une gestion en crise)**

De nombreux dysfonctionnements qui sont pourtant surmontables par une meilleure prise en compte de cette ressource en eau, au regard de sa (re) conquête – planifications, protection, restauration, incitations et sanctions financières, mais également que la concertation des acteurs soit plus acceptable à un niveau, de coopération horizontale, que ces institutions devront se retrancher dans leurs objectifs - choix d'organisation et mode de gestion - une réelle prise en compte des difficultés majeures que subisse cette ressource. Une gestion qui fait face aux complexités existantes à chaque étape - missions ou activités, de son processus institutionnel et ou les différentes phases sont, à la fois définies par des règles juridiques et économiques. Précisons par ailleurs, qu'une crise

est souvent un motif pour rétablir ce qui n'est plus, pouvant ainsi être un probable facteur de renouvellement et d'amélioration. Une situation qui remet en question la stratégie du modèle de développement et de gestion de la ressource de l'eau. Il s'ensuit que l'on n'omettra pas de souligner que subsistent de nombreuses interrogations, précisément celles liées à ces incertitudes qui sont relatives à l'eau potable, d'une gestion plurielle d'entités gestionnaires et d'une dichotomie – acteurs - publics et privés -, aussi bien des règles juridiques – éparses – qui requiert cette dimension économique.

De plus, les expériences pratiques, d'ici et d'ailleurs, ne doivent pas être négligées, elles peuvent servir à élargir ou enrichir le cadre de réflexion portant sur une gouvernance beaucoup plus efficace et efficiente et des alternatives pour la gestion locale de la ressource en eau quant au résultat à atteindre. Cette gestion instaurée – en Guadeloupe - dans l'espace caribéen, sous l'influence du modèle de gestion à la française a, au fils des années, tenter de s'adapter mais n'a pu être efficace en raison de nombreux échecs constatés, laquelle dont les spécificités de ce territoire sont à prendre en compte, car ses exigences ne sont pas les mêmes que ceux de la France métropolitaine. Il en résulte d'un processus en crise dont l'équilibre est à parfaire dans une démarche qui s'inscrit dans la poursuite d'un objectif, que ce territoire à titre expérimental, servira d'exemple pour les autres territoires ultramarins. **(Deuxième partie : Vers la satisfaction d'une gestion en crise : A la recherche d'un nouvel équilibre)**

Partie I – La ressource en eau face à une gestion en crise

Depuis plusieurs décennies, la littérature nous enseigne que les rapports à l'eau - douce - sont, le plus souvent chargés d'imaginaires[58] et de cultes. Étant une *« ressource précieuse »*, l'eau est un *« bien »* universel, Cette réalité répond à plusieurs causes, qui sont celles de sa richesse et de pouvoir, de puissance et de sa possession. C'est pour ainsi dire, l'objet de tous les enjeux matériels et immatériels. Entre les jeux de pouvoirs, générateurs d'éventuels conflits ou de crises quant à sa gestion, cette ressource doit être gérée de façon équitable et rationnelle. En étant de simples observateurs, l'on devient témoin d'une montée progressive de ces préoccupations – environnementales par exemple - et surtout lorsqu'il apparaît que moins de la moitié des masses d'eau douce françaises sont en bon état, que des efforts doivent être faits ! De plus, les activités relatives à l'eau ont toujours existé ; elles ont par ailleurs subi de nombreux aménagements juridiques, accompagnés de transferts de compétences. Ces compétences ont été, depuis le mouvement de la décentralisation des années 1980, des contraintes pour l'ensemble des collectivités territoriales et singulièrement les autorités gestionnaires, elles sont à la fois techniques et administratives mais également stratégiques. Du coup, *« les élus se sont trouvés encore plus directement responsables des problèmes liés à la gestion de l'eau »*[59]. Cette gestion dont nous faisons état, est devenue une « *affaire* » très complexe et davantage au fil du temps. Ce temps qui passe, n'enlève rien à la nature de cette ressource, mais son appropriation, son partage et ses usages, sur le plan institutionnel sont accompagnés par de nombreux d'acteurs mais également par de nombreuses législations – lois – réglementations et autres… Elles ont accentué le partage de compétences, affectant souvent les rapports entre ces acteurs : sa nature juridique, ses obligations transversales – les contraintes de police et de norme de qualité, les doubles interventions des autorités à la fois déconcentrées et décentralisées. Il résulte de l'ensemble de ces manifestations une gestion en mal de gouvernance (Titre I), ce sont autant de facteurs qui se manifestent dans ce processus, créant des incompréhensions dans son fonctionnement et qui affectent les usagers : Crise de l'eau ou défaillance dans la gouvernance, celle-ci n'a fait que favoriser l'insurrection de la population contre ce processus. Ces ensembles d'éléments qui caractérisent une telle crise dans ce secteur[60], affectent les principaux destinataires et l'instauration d'une situation de crainte et d'insécurité au regard de la prestation qui devrait être satisfaite sans difficultés (Titre II).

---

[58] Du fait de l'usage quotidien de l'eau par l'être, du fait que la plupart de ses activités économiques, sociales et culturelles en font un usage croissant de celle-ci en quantité et qualité. L'eau est considérée comme un élément familier en raison de son lien avec le ciel et la terre. Ensuite son histoire évoque une sociabilité en raison d'un point d'eau ou fontaine, lavoir et autres. Autant de croyances et mythes dont les souvenirs sont évocateurs.

[59] VIEILLARD-COFFRE S., *« Gestion de l'eau et bassin versant. De l'évidente simplicité d'un découpage naturel à sa complexe mise en pratique »*, Hérodote, 3 n°102, 2001, p. 141

[60] Jacques Latrieu nous précise que « *Les crises ne sont pas que financières ou économiques. Il y a aussi des crises sociales, diplomatiques ou politiques,... des crises familiales, des crises sanitaires, des crises agricoles, des crises institutionnelles...* », *In* LARRIEU J., « *Crise (e) et droit »*, Presse de l'Université Toulouse I (capitole), LGDJ, 2012, 280 p.

Titre I - Une gestion en mal de gouvernance.

L'étude portant sur la gestion de la ressource en eau douce est remarquable par son objet, parce qu'elle vise l'eau potable en raison de sa priorité qui est celle de la consommation humaine ou singulièrement de son accès. De plus, dans la pratique, le service d'eau dispose d'une chaîne de missions, elles sont à la fois exhaustives et cumulatives, en cas de défaillance constatée à l'une des missions cela entraîne des manquements qui se répercutent sur l'ensemble de cette chaîne d'activités avec des conséquences sur la distribution de l'eau potable délivrée aux usagers. Avant qu'elle soit distribuée, cette ressource doit faire l'objet d'une appropriation pour sa maîtrise, par un processus pour sa gestion qui a été instauré. Les missions sont représentées par une chaîne d'activités et qu'à chaque étape s'appliquent des exigences réglementaires. Ces réglementations sont à la fois nombreuses et éparses – règles ou orientations diverses etc. – mais pour s'en rendre compte, il convient d'envisager deux grandes réflexions :

D'une part, l'importance de la ressource, pour qui l'appropriation aura, plus ou moins, des conséquences lorsque sa maîtrise – pouvoirs - est partagée ainsi que les décisions et leurs suivis, de leur réglementation quant à leur application. De manifestations qui tiennent compte d'un ensemble d'éléments compacts, nous verrons d'une part, *« Pourvoir, maîtrise et usagers de la ressource en eau »* (Chapitre I).

D'autre part, celle qui consiste à être gérée, à la fois par des autorités et services distincts, par des choix et des actes administratifs ou conventionnels. Autrement dit, *« Une gestion aux modes divers et variés : entre satisfaction de l'intérêt général, simplification et complexité »* (Chapitre II)

Chapitre I – Pouvoir, maîtrise et usages de la ressource en eau.

La ressource « *eau* », est fondamentale pour l'ensemble des espèces distinctes et en particulier pour l'humain. Très tôt, ces espèces – végétales, animales et humaines - ont fait l'usage de cette eau, selon leur besoin, sans s'interroger sur ce qu'elle représente, encore moins sur son origine ou sur son avenir. Une eau, disponible dans un milieu, faisant constamment l'objet de convoitise : l'accroissement de ses usagers pour ses besoins et en particulier pour sa consommation s'apparente encore et toujours à la « *vie* ». (Section I).

Celle-ci est remarquable par son intérêt à la fois historique – social, culturel etc.- afin de cerner, avec beaucoup d'exactitude possible, ces enjeux et les impératifs auxquels les autorités compétentes ont dû faire face pour se l'approprier au nom d'un « *dogme* », celui de l'intérêt général. (Section II)

Section I - L'eau, une ressource fondamentale.

La ressource « *eau* » est fondamentale en raison même de sa nature, de ses usages diversifiés et aux nombres d'espèces qu'elle permet d'en faire une, voire des utilisations au quotidien. Ces usages au quotidien sont faits par ces êtres humains, très spécifiques en raison de la qualité de l'eau pour la consommation domestique. C'est de cette ressource en eau, dont dispose ou peut disposer un utilisateur/consommateur (usager) ou un ensemble d'utilisateurs afin de garantir ses propres besoins. Sa genèse rappelle son historicité en tant que ressource essentielle et continue de l'être aujourd'hui. De par ses usages, principalement domestique, la prudence est de mise en omettant de ne pas négliger sa disponibilité – eau brute -, avant d'envisager toutes autres opérations – certes - cumulatives permettant sa potabilité. L'importance pour nous est de montrer, à quel point cette ressource est d'une origine naturelle, issue d'un milieu et d'une accessibilité à toutes espèces végétales, animales, humaines (§ - I). De plus celle-ci est exploitée autrement dit, des opérations de prélèvement d'eau et soumise aux règles afin qu'elles produisent leur effet, les rapports doivent revêtir un rôle formel au sein de l'activité considérée – son exploitation — ce rapport corrobore sa nature juridique et la cause juridique à laquelle elle se rattache pour sa destination première : la production d'eau brute. (§– II).

I - L'eau, une ressource née dans un milieu naturel au service de toutes espèces végétales, animales, humaines.

Cette ressource, de son existence lointaine et incalculable, appartient à un espace spécifique ou un environnement naturel qui est la leur. Vivant dans cet environnement sain, en montagne ou en vallée, autour d'arbres, de rochers et autres, elle s'est rendue involontairement disponible aux espèces vivantes, végétales de la terre – animaux, êtres humains etc. – elle est, involontairement, au service de tous. Considérée comme une nécessité, dont sa valeur est appréciée, en particulier, pour l'Homme, elle est d'autant plus appréciée tant par son utilité que par la place qu'elle occupe dans la société. Appréciée au nombre de choses qu'elle permet de faire[61]. C'est la raison pour laquelle nous allons

[61] Comme le précise Jean-Pierre Goubert, c'est *« parce qu'elle lave, parce qu'elle débarrasse le corps de ses déchets, par qu'elle purifie […] la fraicheur de l'eau étanche la soif, son mouvement nettoie, sa vigueur donne ou rend la santé » in,* GOUBERT J. –P., *« La conquête de l'eau »,* Edition Robert Laffont, Hachette/pluriel, 1986, p.33.

nous intéresser à son origine et sa nature (A) ; ensuite nous nous intéresserons à une dimension marquant notre époque, celle de l'écologie en interaction avec l'eau douce (B).

A - Origine et nature de l'eau douce

L'eau, du latin « *Aqua* », est employée dans des expressions diverses : eaux archipélagiques, eaux courantes, eaux de source ou eaux vives, eaux intérieures, eaux pluviales, eaux privées, eaux stagnantes, eaux territoriales, et eaux publiques etc. Celle-ci est un composé chimique[62] ubiquitaire sur la terre, essentiel pour tous les organismes vivants connus. Elle se trouve en général dans son état liquide et possède à température ambiante des propriétés uniques. « *C'est l'élément le plus naturel de la vie, et sans elle nous savons qu'il n'y a pas de vie. C'est aussi le plus commun, au point que son utilisation quotidienne, nous oublions le plus souvent jusqu'à son importance* »[63]. Cet élément naturel s'apprécie (1) également par la valeur qu'on a bien voulu lui attribuer sur le plan juridique, économique et sociétal (2), mais également par ses usages, et principalement celle domestique le droit s'efforce par un certain nombre important de réglementations de faire en sorte que les particuliers aient toujours un accès continu à l'eau potable. (3)

1 - L'eau dans son milieu naturel.

Dès l'origine, l'eau de par son usage est devenue indispensable en raison des besoins essentiels tels que la consommation domestique. Elle a toujours dominé son milieu parce que c'est la nature qui, par excellence, lui est redevable, même si, comme nous le verrons plus loin, que son régime juridique varie en fonction de son rapport à la terre et créant une diversité. Les eaux douces sont diverses et multiples, nous nous intéresserons à l'eau pluviale[64] comme élément responsable de son existence. Celle-ci est traitée par les articles 640 et 641 du Code civil. Celui-ci, ne reconnaît aucune propriété sur ces eaux, en raison de sa faible valeur économique, et également de l'impossibilité de les maîtriser et finalement demeure dans la catégorie des eaux privées. Mais, ces eaux jouent un rôle fondamental car elle sont issues des précipitations qui permettent d'alimenter les autres eaux, que sont les eaux de surface, les rivières, fleuves, etc., ou et les eaux souterraines, ce sont finalement ces eaux pluviales qui les alimentent. Juridiquement, ces eaux ont la qualification de *res nullius*, pour des raisons relatives à son impossibilité technique d'être partagé. À propos de ce partage, si l'on observe bien, la nature s'est occupée de cette régulation depuis bien longtemps afin d'alimenter ces autres eaux évoquées, pour que celles-ci puissent exister et être exploitable pour la production d'eau potable. Par ailleurs, l'histoire de l'eau prendra un essor considérable lorsque l'Homme par nécessité vitale se rendra à un point d'eau de sa proximité pour satisfaire ce besoin. À l'origine, l'accès à l'eau était libre et gratuit, la question de ces usages, en termes de répartition, n'était pas vraiment une préoccupation comme c'est le cas de nos jours, encore moins sa protection, sa qualité et n'en parlons même pas de son droit. De ces considérations nous dirons que c'est la nature qui fixe sa loi, au regard de celle-ci, dont l'une des caractéristiques est la plus visible : c'est que l'eau est un fluide et c'est tout à fait

---

[62] Sa formule chimique est H_2O, c'est-à-dire que chaque molécule d'eau se compose d'un atome d'oxygène entre deux atomes d'hydrogène.

[63] GRAZZANIGA J-L., OURLIAC J-P., LARROUY-CASTERA X., « L'eau, usages et gestion », Administration territoriale, Ed. Litec 1998, p.1.

[64] Nous précisons que les eaux pluviales ne sont pas les seules à constituer ces eaux terrestre, il y a également les eaux provenant de la fonte des neiges, de la grêle ou de la glace tombant ou se formant naturellement sur une propriété ou des eaux d'infiltration.

normal qu'elle soit considérée comme un accessoire de la terre. L'un des phénomènes naturels, ce sont les gouttes de pluie ou gouttelettes, qu'elles sont fines, battantes ou torrentielles, qui proviennent *« d'en haut »* - du ciel —, qui s'écoule ensuite – sous forme d'eau sur le sol. Selon les articles 640, 641 et 681 du Code civil évoqués, ce sont des eaux pluviales[65] : une eau qui tombe du ciel s'écoule sur un « *fonds* », a été une problématique, plus ou moins, simple à résoudre après avoir réglé deux difficultés : celle que le maître du fonds et du droit de propriété de celle-ci[66]. En utilisant ces éléments sus-évoqués, nous voulons montrer que c'est à partir de l'eau de pluie qui s'écoule sur un fonds, qui ensuite va permettre le jaillissement de la source mais également à ce que les rivières forment des cours d'eau. Un enchaînement en boucle qui montre que la ressource est toujours la quelle que soit sa forme. Depuis tantôt cette ressource, appelée *« don du ciel »* vivant dans son milieu ou son libre accès par des individus a finalement éveillé la curiosité de certains observateurs voire des scientifiques. En revanche, les pouvoirs publics et principalement les scientifiques et observateurs se sont interrogés sur son existence réelle en essayant de « *percer son mécanisme* »[67]. Ainsi en s'intéressant à son cycle et surtout aux éléments le constituant, ces spécialistes ont observé ce phénomène en ayant une vision plus générale. L'étude scientifique sur l'eau a permis de détecter et prendre en compte ces trois états déterminants (liquide, solide et gazeux) ainsi que ces paramètres tels que ces aspects physiques, chimique et bactériologique pour mieux comprendre ce liquide. À ce propos, hormis ces observateurs avertis, l'on pourra se demander : quels hommes à cette époque – située entre le XVI et XVIIIe siècle - auraient pu imaginer un seul instant qu'une eau, vivant dans son milieu, de son état liquide particulier, se renouvellerait naturellement par un cycle ou encore qu'elle avait des caractéristiques propres. En effet, comme nous l'ont précisé les scientifiques de l'époque et principalement pour Antoine Lavoisier, l'eau comme toutes autres choses sur terre a des éléments qui la constituent mais également les facteurs qui permettent sa circulation continue et permanente dans l'atmosphère. C'est ainsi que le cycle de l'eau et sa constitution font partie de notre étude, ce sont eux qui nous permettront de comprendre la présence de l'eau et sa durabilité. Si globalement son cycle constitue l'une des conditions qui va lui permettre d'exister, l'une de ces composantes (les précipitations)[68], est liée à la pluviométrie. Grâce aux données pluviométriques et hydrométriques acquises en Guadeloupe, une grande connaissance sur la disponibilité de la ressource en eau est acquise. Cette connaissance se confirme par des études. Nous retiendrons l'une d'elles, certes ancienne, faite à propos du caractère variable des pluies et des écoulements des eaux de ce territoire par des spécialistes[69] (fin des années 1970 début des années 1980) : ceux-ci ont constaté que sur les régions de la Guadeloupe proprement dite les barèmes pluviométriques varient selon les régions correspondantes d'où la résultante de l'existence des cours d'eau résurgence. En effet sur la région de la Basse-Terre les pluviométries atteignent 3 500 mm en moyenne, comparativement à la Grande-Terre ou celles-ci sont beaucoup plus faibles en moyenne 1 500 mm Selon Michel Hoepffner et *al*, l'importance des pluviométries abondantes en Basse-Terre est *« la résurgence des réserves souterraines permettant d'y obtenir des ressources en eau abondante »*[70] ce n'est pas l'insuffisance

---

65 Nous verrons cet aspect, les eaux pluviales en tant qu'outils et faisant partie des ressources alternatives. *Supra*, p. 335

66 Nous n'entrerons pas ici dans ce débat entre usages et propriété des eaux.

67 GOUBERT J. – P., *« La conquête de l'eau. L'avènement de la santé à l'âge industriel »*, Ed., Robert Laffont, Hachette Pluriel, 1987, p.41.

68 Le cycle de l'eau ou hydrologique également d'autres composante infiltrations, écoulement, évaporation et transpiration - doivent être pris en compte lors de l'élaboration des plans de gestion des ressources en eau.

69 HOEPFFNER M., MORELL M., ROSSIGNOL D., *« La variabilité des pluies et des ressources en eau de surface »*, 1985

70 Idem, p.2

en termes de pluviométrie latente existante sur la Grande-Terre, qui empêchera à ce que les besoins en eau ne soient pas satisfaits. En conséquence, nous admettons que la ressource en eau est réellement présente sur ce territoire. Notons que les milieux de vie de celle-ci sont influencés par divers facteurs, tels que le relief, le sol et le sous-sol et son climat, et qu'en général, ce dernier – le climat[71] -, notamment les précipitations et les températures etc., sont les premiers fils conducteurs de la ressource en eau.

2 - La valeur de l'eau, sa dimension juridique et sociétale.

Nous allons nous intéresser à la valeur de la ressource en eau à travers une triple dimension : sociétale, juridique et économique. Ce concept de valeur va nous permettre d'apprécier cette ressource et ainsi s'interroger en se demandant, est-ce que l'eau à une valeur ou encore peut-on lui en attribuer une et pour en faire quoi ? Comme nous l'avons évoqué précédemment, l'eau est une ressource indispensable au développement de la vie de tous et au progrès. Elle a toujours été une source de conflits dans le monde, qui perdure encore, surtout en ce qui concerne son partage ou la répartition qui, du moins est inéquitable. De plus, en voulant assurer sa maîtrise elle a souvent été un objet de pouvoir (circonstance inévitable car il s'agit d'une ressource, dont la valeur a fait l'objet de nombreux débats). Partant de ces quelques considérations, nous pouvons avancer que l'eau a, certainement, une valeur quelconque, en raison de ses convoitises et malgré son caractère vulnérable qui n'est cependant qu'un léger obstacle pour certains (lorsqu'il s'agit d'en faire un produit dont l'on va tirer profit) et une difficulté pour d'autres (lorsqu'il va s'agir de la traiter et de la rendre potable). Une eau, libre et gratuite dans son milieu, ou les êtres humains peuvent s'y rendent à tout moment en créant du lien social. Etant donné que c'est l'espèce humaine qui va à l'eau, celui-ci crée naturellement, ce que l'on appelle depuis quelque temps l'*« accès à l'eau »*, et un lien social fort s'instaure entre ceux-ci et l'eau et crée ainsi une dimension sociétale. L'on peut par ailleurs affirmer que l'une des premières valeurs essentielles que l'on doit reconnaître à l'eau, c'est sa place dans la société[72] d'hier et davantage aujourd'hui, pouvant remplir à la fois les conditions de besoin et d'accès à l'eau tout au long des siècles. Partant de cette hypothèse, c'est la question de la valeur sociale de l'eau, fondement de la solidarité entre les Hommes. Cette valeur aura, quelque part, perdu peu à peu de son rôle naturel, de sa substance surtout lorsque les autorités ont bien voulu la transférer vers les milieux urbains et ruraux. Par ailleurs, il en ressort un nombre d'éléments qui s'associe en elle, dans la moindre des cas, se confondent avec elle. Car la question de sa valeur emporte bien des interrogations tout comme son appropriation, son usage collectif ou commun, son caractère patrimonial et domanial etc. Au-delà de ces aspects, un élément qui nous paraît assez important, c'est celui ou tous les humains doivent accéder personnellement à l'eau, c'est une forme de répartition, de partage et d'une distribution, plus ou moins à la carte de l'eau. Dans cette hypothèse que nous pourrons parler de répartition équitable, ce qui n'est pas souvent le cas ! Rappelons-le, la ressource en eau est née dans la nature, elle a servi, sert et servira encore pour de nombreux usages et de plus

---

71 Le climat est un facteur déterminant quant à la disponibilité de l'eau douce. Car les ressources de chaque pays dépendent automatiquement du climat, en d'autres termes, l'abondance des eaux est liée au climat. En revanche, celui-ci peut être un facteur perturbant en raison de son influence sur la disponibilité de la ressource. Une manifestation qui peut intervenir dans le cycle hydrologique au risque attenue d'un changement climatique ou risques naturels.

72 Selon Michel Lamy : *« la consommation domestique […] revêt une importance capitale dans nos société humaines où elle joue des rôles variées »* in LAMY M.., « *L'eau de la nature et des hommes* » Presse Universitaire de Bordeaux. Collection 1995, p. 128

en plus diversifiés : irrigation, industrie, loisir, domesticité etc. La question que l'on se pose est de savoir, comment permettre aux personnes détenant un droit d'usage naturel de l'eau durant des siècles, de subir une telle mutation et d'être encadrée juridiquement sans que cela puisse porter atteinte à la dimension sociale préexistante ; Pourrait-on imaginer un seul instant l'effritement de cette dimension sociale face à la forte implication des textes. En effet, en voulant réglementer les usages et singulièrement celui de la consommation domestique, l'on observe que c'est le droit et plus exactement les règles juridiques qui vont vers la ressource afin de la réglementer et ainsi limiter le droit d'usage des personnes au profit de nouvelles normes. Des prescriptions qui vont devenir des obligations vont être imposées aux riverains. Alors pour faire évoluer la situation, les autorités ont trouvé un critère déterminant afin de justifier ce caractère essentiel de la ressource en lui attribuant une valeur exceptionnelle. Cette innovation à une origine internationale : en effet, dès les années 1990, les nouvelles pensées vont faire bouger les choses. Ainsi la société internationale va s'emparer de la question de l'eau sur des problématiques spécifiques[73], notamment celle de son accès, en estimant que dans le monde plus d'un milliard de personnes n'ont pas accès à l'eau. C'est lors du sommet de Dublin[74] en 1992, par un constat alarmant et l'affirmation d'un principe. À cet égard, deux facteurs s'opposent, l'aspect économique et l'accès à l'eau : normalement l'eau est gratuite et, le fait qu'elle soit soumise à un processus, celui qui permet de la traiter, de la transporter afin de la fournir aux consommateurs dans les meilleures conditions, devient un produit. Elle est ainsi considérée comme un bien et de par sa gestion aura un coût final, donc une valeur économique. Cette vision a donné lieu à de nombreuses interprétations doctrinales. Pour ces derniers celle-ci n'a pas de *« valeur commerciale intrinsèque »*[75] mais *« elle acquiert le statut de bien économique à partir du moment où elle est détournée pour être utilisée »*[76]. En dépit de ces avis, l'on retiendra finalement qu'il existe réellement un marché de l'eau et de ces services[77] qui est lié à sa production, à son extraction, à sa distribution, dont les enjeux économiques sont considérables[78]. Au-delà de cette dimension économique, celle de patrimoine va s'imposer en donnant à l'eau une valeur. En effet, la notion de *« patrimoine commun »* est revendiquée par la doctrine[79] depuis de nombreuses années. Si l'eau est reconnue comme faisant partie du patrimoine commun de la nation, c'est dans la continuité qu'elle trouve un écho, lors du sommet de la terre à Rio en 1992 ou les acteurs s'accordent en ce sens. Cette notion de « *patrimoine commun de la Nation* »[80] a également reçu un contenu spécifiquement environnemental. À l'issue de ce dit sommet, il a été déclaré que : « *la terre est le patrimoine commun de l'humanité* ». Les effets de cette proclamation se sont répandus en Europe [81] puis en France. Celui-ci a été reconnu par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, en disposant que *« l'eau fait partie du*

---

73 Nous développerons cet aspect dans le titre II et *s*, de l'étude.

74 Conférence internationale sur l'eau, Dublin 1992

75 MARTIN-BIDOU P., *« Protection des eaux »*, JurisClasseur Administratif, fasc. 363, 2013, n°11

76 TEISSONNIER-MUCCHIELLI B., *« L'impact du droit communautaire sur la distribution et l'assainissement de l'eau en France »*, La Documentation française, CERIC, 2003, p. 19

77 Nous développerons cet aspect dans la seconde partie de notre étude.

78 Voir en ce sens, FALQUE M., *« L'eau entre règlementation et marché »*, Ed., Johanet, 2014, 305 p.

79 PRIEUR M., *« Bilan du droit de l'eau en France et perspectives de modernisation »*, IIIe congrès international du droit et d'administration des eaux, Alicante, 1989, p. 17 et s.

80 C. env., art. L. 210-1, *Op. cit*

81 Au plan de l'Union européenne, la CJCE a affirmé que : *« les habitats et espèces menacés font partie du patrimoine naturel de la Communauté européenne et (…) les menaces pesant sur ceux-ci sont souvent de nature transfrontalière, de telle sorte que l'adoption de mesures de conservation incombe, à titre de responsabilité commune, à tous les États membres(…)* », CJCE, 20 oct. 2005, Com c/ Grande Bretagne et Irlande, n° C-6/04.

patrimoine commun de la Nation », et modifiant ainsi le code de l'Environnent, selon lequel : « *les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et les paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la Nation*[82]. Cette législation avait comme vision précise une gestion *« équitable et durable de la ressource en eau »* et principalement une priorité accordée à la ressource en eau potable. Cette valeur attribuée à l'eau, comme nous l'avons montré, est universelle et touche toutes les consciences humaines mais surtout celles des acteurs censés réguler cette gestion à un endroit quelconque de la planète. Si les stratégies sont beaucoup plus difficiles à mettre en œuvre dans certains États de l'Union européenne, elles sont beaucoup plus faciles à mettre en œuvre sur les territoires hexagonaux que sur le plan local. Ainsi, dans les territoires insulaires et exigus, cette notion de *« patrimoine commun »* accordée à l'eau a, cependant, donné aux autorités publiques plus de légitimité accrue dans le domaine de l'eau[83]. À cela nous pouvons dire que l'eau est un patrimoine de l'archipel Guadeloupéen. À cet effet, un instrument législatif spécifique a été mis en place pour soutenir les efforts de gestion de la ressource en eau sur le plan national, local afin de protéger, valoriser, à la fois la ressource en eau et les besoins primordiaux qu'elle nécessite pour ses utilisateurs. Si la réforme de 1992 sur l'eau[84], a donné une nouvelle dimension à l'eau, l'adoption de celle sur l'eau et les milieux du 30 décembre 2006 (LEMA)[85], dans le cadre de la mise en œuvre du droit à l'eau constitue un pas supplémentaire et décisif. Cette dimension sociale que l'on croyait disparaître renaît de ces cendres cette fois sur une autre forme, en raison la dimension économique de l'eau due à sa domestication et du contexte social des personnes vulnérables. Une situation qui créait un malaise social pour une partie de la classe sociale, c'est-à-dire les plus démunis, en les privant d'accéder à l'eau potable en cas de non-paiement de leur facture. C'est ce qui a justement permis à ce que ce concept de *« patrimoine de la nation »* appliqué à l'eau de prendre la mesure des situations spécifiques comme celle sus-évoquée et de jouer pleinement son rôle. En conséquence, dans l'esprit de ce concept évoqué à l'article L.210-1, al. 1er du Code de l'environnement, cette ressource naturelle est désormais affectée à l'usage de tous. Cet usage ou sa diversification, ses modes d'appréciation ont évolué avec la société, passant d'une dimension à une autre, si bien que l'on évoque de moins en moins la notion de besoins même si elle est encore valable mais pour des raisons juridiques, l'accès à la ressource devient l'élément fondamental.

3 - L'usage de l'eau pour la population : besoins et accès.

La ressource en eau, qu'elle soit distribuée ou pas, permet d'assurer une multitude d'usages. Ces usages[86] résultent de l'action de se servir de l'eau (usus) en raison de son utilité [87] et de sa nécessité. Parmi ces usages, le choix de notre analyse portera sur l'usage de l'eau à des fins

---

[82] Code de l'environnement, art. L110-1.

[83] Par exemple, il confère au préfet une légitimité accrue dans le domaine de l'eau. Au nom de l'intérêt général, il aura un pouvoir t'intervention pour limiter toute activité susceptible de dégrader l'état de la ressource.

[84] Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau J.O.R.F, du 4 janvier 1992

[85] Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, J.OR.F du 31 décembre 2006

[86] Cette notion d' « usage »- s'oppose à celle d' *« utilisation (s)* ». Entre l'action d. Celles-ci se définissent par les objectifs visés (concept économique) et elles peuvent grouper et combiner plusieurs usages.

[87] Comme le précise Erik Orsenna : *« Au commencement de toute dignité, de toute santé, de toute éducation, de tout développement. Dans l'ordre des priorités, rien ne précède à l'accès à l'eau. »* in, ORSENNA E., *« L'avenir de l'eau* », Petit précis de mondialisation, Tome II, Fayard, 2008, 411 p.

domestiques ou usage domestique de l'eau[88]. À cet effet, cette notion d'« *usage de l'eau* » se définit comme *« la satisfaction des besoins des personnes physiques […] dans les limites des quantités d'eau nécessaires à l'alimentation humaine, aux soins d'hygiène, au lavage et aux productions végétales ou animales réservées à la consommation familiale »*[89]. Ce besoin, longtemps satisfait, est décrit dans le contenu de cette définition par une situation que les populations vivaient au quotidien du fait de l'utilisation de l'eau pour leurs usages personnels ou domestiques. Ces usages sont faits par une grande majorité ou par tous comme le rappelle la loi sur l'eau de 2006 (LEMA)[90]. Partant de ces considérations, l'opposition qui existait entre le droit propriété et le droit d'usage de l'eau va s'estomper. Un débat, sur lequel nous ne reviendrons pas, qui s'est finalement soldé par l'avantage donné au droit d'usage aux dépens de celui de la propriété. Ce concept d'usage est devenu un élément déterminant. Aujourd'hui le Code de l'environnement, à l'article L.210-al.2, dispose que dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous. Il faudrait y voir une forme d'appartenance collective. Mais, cette affirmation juridique n'est pas une nouveauté puisque dans la pratique toutes les espèces, et principalement, humaines faisaient déjà de celle-ci un usage plus que modéré de l'eau. Il a fallu l'intervention du législateur comme garant de celle-ci avec des limites aux droits d'usage pour la population. Ces limitations aux droits d'usage ont été imposées, elles sont en outre prévues par la police de l'eau : ces utilisations d'eau quel que soit l'usage, sont strictement contrôlées, c'est-à-dire que la masse d'eau recueillie, selon son importance, peut être soumise à une déclaration ou à une autorisation[91]. Le contrôle de la ressource sur le plan administratif est une évolution qui va changer le fonctionnement de la société : désormais personnes ne pourra s'y rendent aux points d'eau pour s'alimenter. En revanche c'est l'eau qui arrivera à leur domicile, ce voudrait dire que ce droit à l'usage de l'eau est accordé dans les conditions fixées par des textes selon la nature de l'usage.

L'étude permet ensuite de démontrer en quoi et comment celui-ci – l'usage - est apprécié lorsqu'il est en corrélation avec d'autres concepts. Une explication sur deux aspects : le premier, c'est la relation entre les concepts de « *besoins* » et d'« *accès* » : en effet, les besoins en eau peuvent être considérés comme les volumes d'eau nécessaires aux différents usages correspondant au bien-être des activités humaines dont les besoins essentiels. Donc si l'usage est toléré pour la plupart des eaux, dans le cadre de son appropriation, l'aspect « *domestique* » qui s'y attache est un objectif déterminant, il s'ensuit que les interrogations à cet effet seront beaucoup plus délicates, car l'accès à l'eau potable est la consistance même du droit de l'eau. En France, ce dernier, en ce qu'il concerne cet accès à l'eau, s'est affirmé et, devenu en 2010 un droit fondamental. Celui-ci s'accompagne au plan national de la loi de 2013 dit *« Brottes »* [92] ou la mise en place de l'expérimentation du tarif social de l'eau, celle qui va permettre aux ménages, les plus défavorisées, de bénéficier d'un tarif prenant en compte leur situation. Ensuite la seconde relation entre les concepts d' « *usage* » et celle de l' *« accès à l'eau* », nous invites à comprendre le processus qui va favoriser cet usage à partir d'un point d'eau - puits, sources ou rivière etc.-, c'est finalement récupérer, puiser, et enfin consommer l'eau. Il en résulte que

---

88 Nous verrons dans le titre II, Section I, l'intérêt particulier attribué à l'usager du service à travers son statut et sa catégorie d'appartenance, comment le législateur a fait de celui-ci un usage en raison de l'eau dite de consommation.

89 Article L. 214-2 du code de l'environnement

90 Loi du n°2006-1772 du 30 décembre 2006, *Op. Cit.*

91 Nous développerons cette question dans la section suivante, réservé à la police de l'eau.

92 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. J.O.R.F. du 16 avril 2013.

cet usage a toujours été considéré comme un besoin, dans ce cas il est nécessaire de faire un usage certain de l'eau[93]. Mais quelque part, la satisfaction de ce besoin en eau doit aussi permettre d'y accéder à ce point d'eau pour satisfaire ce besoin quotidien et en faire un usage personnel. Par rapport au concept d'où d'*« accès à l'eau »*, l'on constate que ceux-ci sont d'une complémentarité, car c'est l'usage qui renvoie directement à l'accès à l'eau, et qui désormais le justifie, selon la doctrine – Henry Smets – qui a œuvré pour en extraire un critère justifiant l'intérêt de cette liaison et débouché sur un concept acceptable et adapté à une situation qui est celui de la solidarité. En réalité, si l'eau est très encadrée juridiquement vu les moyens techniques déployés pour l'acheminer en milieu urbain, l'aspect financier ne peut être évité ce qui veut dire qu'offrir de l'eau gratuitement est impossible, car sa potabilité à un coût réel, faisant enfin de celle-ci un usage payant. Par ailleurs cette ressource « *eau* », qui se situe entre les besoins quotidiens et son accès, est de plus, davantage exposée aux contraintes diverses, des menaces de toutes sortes : naturelles et/ou humaines, par exemple pour cause de pollutions diverses[94], il s'ensuit que les besoins journaliers s'accroissent[95] au regard d'usages divers et variés : domestique, industriel et agricole[96]. Étant sous la menace de facteurs distincts pouvant la déprécier : aux aléas et dans certains cas à un péril pouvant affecter sa qualité, d'où l'intervention du législateur. Celui-ci n'a fait qu'élaborer des règles utiles et nécessaires comme sa protection. Pour encadrer ses usages, l'intervention du droit devient nécessaire – qu'il soit public ou privé – de s'en approprier afin de la réglementer quant à la gestion au regard desdits usages. Ces textes sont apparus afin de mieux encadrer cette ressource. Ceux-ci étaient à l'origine (aux XVIIIe et XIXe siècles) de la législation foncière, du code civil, du code rural, puis vers la fin du siècle à nos jours, de nombreux autres codes comme le code de la santé publique, code des collectivités territoriales, Code de propriétés des personnes publiques etc., posant ainsi les droits d'usage de l'eau. Par ailleurs, l'eau douce, n'est pas épargnée d'éventuels conflits d'usages[97] qui pourraient subsister. Les conflits d'usages de la ressource[98] sont, de façon générale, considérés comme des tensions et des disputes entre individus ou groupe d'individus, aux intérêts sociétaux divergents qui apparaissent lorsqu'il y a différents usagers, qui portent le plus souvent sur l'utilisation ou l'appropriation d'une

---

[93] Nous verrons dans la section II, que l'utilisation de celle-ci doit être mesurée et contrôlée. Un contrôle exercé par les autorités publiques. Cette action a un objectif essentiel ; qu'il y ait une répartition équitable de ce besoin. Pour que cet usage ou son contrôle soit objectif et efficace, ils feront l'objet d'une règlementation stricte.

[94] Que nous développerons plus loin dans notre étude.

[95] Comme le précise, Dante A. Caponera, *« la demande d'eau potable s'accroît plus vite encore que l'accroissement démographique car l'augmentation générale du niveau de vie se traduit par une demande individuelle toujours plus forte liée à la consommation d'alimentation et de produits plus exigeants en eau et à la multiplication d'activités consommatrices telles que le jardinage, le lavage des véhicules individuels, la production d'énergie et les loisirs (terrain de golf, piscines, etc*.», in CAPONERA D. A.., *« Les principes du droit et de l'administration des eaux : Droit interne et droit international »* , Ed. Johannet, 2éme, 2009, p.13

[96] Comme l'affirme Silvie Ferrari : *« l'eau apparaît comme une source multifonctionnelle qui délivre de nombreux service tels que les service d'épuration et de recyclage (dilution, autoépuration) les services en énergie motrice, les services écologiques, les services de l'alimentation en eau potable, les services d'alimentation hydrique de la végétation et les services récréatifs » in* S. FERRARI., « *Espaces littoraux et capital naturel critique : la ressource en milieu insulaire* » in *« gestion des ressources en eau et développement local durable* », Ed. KARTHALA 2008, p.281

[97] Ces conflits sont diversifiés : entre irrigation agricole, ressource pour l'alimentation en eau potable ; usages récréatifs ; utilisations industrielles ou énergétiques ; pêche ; minima devant rester pour des raisons de continuité écologique.

[98] Une définition est donnée par Commissariat général du plan : *« Les conflits d'usage mettent aux prises des individus entre eux ou des individus et un groupe plus large. Ils peuvent être provoqués par la coexistence dans un même lieu d'activités identiques ou différentes ou par des projets d'implantation de ces activités. Ils ont souvent pour cause immédiate la concurrence pour l'utilisation d'une ressource, l'accès à cette ressource ou à une voie de communication (chemin, sentier) et enfin l'altération de la qualité de la ressource par pollution ou destruction (air, eau, diversité biologique, cadre de vie, paysage) par différentes nuisances (sonores, olfactives, visuelles » in* Commissariat général du plan, *« Horizon 2020 : Conflit d'usage* », Groupe MANON : BRICK N., Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le *« Commissariat général du Plan »*, Rapport SENAT, n° 447, du 30 juin 2005

ressource. Ces conflits concernent l'utilisation des ressources « *naturelles* », en particulier l'eau. Ces conflits sur l'eau ne concernent pas que ces usages mais également son partage. Ils sont, avant tout, d'ordre mondial mais ne datent pas d'aujourd'hui. Nous pouvons faire référence au conflit dans le cadre du partage de l'eau. Ainsi le conflit entre Israéliens et Palestiniens au sujet du partage de l'eau des aquifères montagneux de Judée-Samarie[99], ou encore celui du partage des eaux du NIL, un conflit sur le partage de ces eaux qui existe entre l'Égypte et le soudan. Toujours dans le cadre des conflits, celui sur l'usage de l'eau existe également En Inde[100], en Afrique australe[101] ou encore en Asie centrale[102]. En France, les conflits d'usages sont d'un autre niveau, dans le cadre de la gestion de la ressource en eau. Prenons le cas des eaux souterraines, qui n'ont pas été prises en compte au même titre que celles des eaux de surface et les conflits d'usages sont inévitables. Nous pouvons le constater à deux niveaux : d'une part, entre personnes privées, ou les eaux souterraines font l'objet de conflits d'usages, car étant dissociées par les articles du Code civil, de la question de son appropriation ou leurs gestions sont divisées entre les propriétaires du sol et l'article 552 du Code civil[103]. À ce stade constatant l'importance des besoins en eau les conflits d'usages entre personnes privées sont inévitables. D'autre part, de la prise en compte de sa gestion au même titre que les eaux de surface qui était difficile à résoudre. Apporter des solutions à cette interrogation n'était que salutaire avec des effets positifs afin d'assainir ces conflits d'usages. Pour se faire, il fallait supprimer toutes « *ambiguïtés* » [104] sur ces ressources. De plus, en voulant intégrer ces ressources en eaux souterraines dans une catégorie plus objective c'est-à-dire qu'elles soient des *res communis*[105] ou choses communes, les autorités publiques ont voulu la protéger contre d'éventuels conflits d'usages. Ainsi la politique française menée à propos des eaux souterraines, commencée depuis 1990, avait une vision objective en les mettant sur un pied d'égalité : celles-ci avec les eaux de surface, autrement dit en prenant en compte l'ensemble des ressources en eau douce. Finalement c'est la reconnaissance en 1992[106] de l'eau comme faisant partie du patrimoine commun et bien évidemment de la mise en place

---

[99] L'exploitation des nappes phréatiques de ces aquifères qui s'étendent de la vallée de Yezréel au nord jusqu'à Beer-Chéva dans le sud et s'écoulent en partie, à l'ouest, vers la Méditerranée, au-delà de la Ligne Verte (ligne de démarcation avant 1967), se fait grâce aux cascades naturelles ainsi que par de profonds puits artésiens creusés dans les basses pentes des monts de Judée Samarie. Les puits creusés par Israël ont, pour l'essentiel, servi à alimenter et à développer les nouvelles implantations de colons en Cisjordanie, ce qui a donné lieu à un contentieux juridique ; en effet, selon les termes de la quatrième Convention de Genève, l'utilisation des ressources naturelles par un pays occupant pour des usages civils est interdite (art.55). D'ailleurs, dans le cadre de ce contentieux, le litige porte essentiellement sur les puits artésiens qui furent forés après 1967, c'est-à-dire après l'institution de l'Administration Civile Israélienne dans les territoires occupés.

[100] Le déclenchement du conflit autour du fleuve Cauvery s'est fait autour de l'usage concurrent de l'eau entre l'Etat du Tamil Nadu, en aval du fleuve (région traditionnelle d'agriculture irriguée), et celui de Karnataka

[101] Ou deux conflits majeurs se cristallisent autour de la gestion des ressources en eau.

[102] Ou depuis plus de cinquante ans d'un conflit parmi les plus persistants de la planète pour l'utilisation de l'eau des deux fleuves Amou Daria et Syr Daria, qui alimentent tous deux la mer d'Aral.

[103] A ce propose, Philippe GUTTIGER, précise que *« Dans le silence du Code civil, deux conceptions se sont affrontées : d'une part la théorie de l'occupation (l'eau souterraine est sans maître mais est susceptible d'être appropriée par le propriétaire du fonds où jaillit une source ou par celui du fonds qui la surplombe) et, d'autre part, la théorie de l'accession qui étend à l'eau souterraine l'article55 2 du Code civil (« la propriété du sol emporte la propriété du dessous »).»*in GUTTINGER P., *« Le statut juridique de l'eau souterraine »*, Économie rurale, 1992. p. 66-69

[104] PETIT O., *« La politique de gestion des eaux souterraines en France »*, Économie rurale, n° 309, 2009, p ?

[105] Comme l'indique Jean Philippe ORLANDINI , *« Si l'on considère l'eau comme une res communis au sens de l'article 714 du code civil, son usage commun conduit à exclure toute possibilité d'appropriation pour les personnes privées ou publiques. »* in ORLANDINI J.-F., *« Les eaux de fontaines : une nouvelle source du domaine public »*, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 01 janvier 2014 n° 1, P. 69, Note sous T. Confl., 18 mars 2013, *MM. Orcière c/Commune de Rambaud* , n° 3887

[106] Loi du 03 janvier 1992, op.cit.

d'un principe nouveau celui de la gestion intégrée de la ressource en eau[107] qui a été admise. Cette concrétisation, a finalement été conclue avec le concours de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) adoptée en 2006 qui enlève définitivement l'ambiguïté des droits de propriété sur les eaux souterraines en leur attribuant un caractère domanial[108].

B - L'eau douce, sa dimension écologique et ses formes naturelles

L'étude du facteur écologique au regard de la ressource en eau va être appréhendée en incluant des paramètres, certes nouveaux, mais également par son caractère interdisciplinaire qui, éventuellement, doit s'adapter au fil du temps (évolution) et pour les sociétés humaines - dont on sait qu'il fait partie de l'ordre public, de façon à ce que son champ actuel soit plus ou moins étendu. En effet celui-ci a été pendant longtemps limité ou encore les autorités publiques n'ont pas su prendre toute sa dimension quant aux ressources naturelles. À ce propos, nous considérons que les relations de l'eau, produite dans son milieu naturel et les nuisances constatées, perturbent son existence. Ces éléments répertoriés sont nombreux[109], ils forment cependant un îlot d'éléments complexes à la fois négatifs et insurmontables selon les situations. Ceux-ci produisent des effets anormaux qui peuvent être à la fois réparés, améliorés ou sanctionnés.

Par ailleurs, en matière de protection de l'eau et de sa qualité, les autorités n'ont pas été assez vigilantes ou n'ont pris, suffisamment, conscience des facteurs pouvant affecter l'eau pouvant causer à terme sa raréfaction. Pour ne pas dire qu'il y a un retard pris dans leurs interventions, nous dirons que l'intervention de ces autorités a eu lieu au cas par cas. Ainsi, passant d'une approche hygiéniste sur le plan interne[110], aux normes, c'est-à-dire ces directives prises entre 1975 et 1980[111] au plan communautaire, vers une approche globale, avec comme objectif d'atteindre le bon état écologique de l'eau. Dans cette démarche, la dimension écologique s'est montrée révélatrice, en revanche les objectifs globaux sont peu satisfaisants[112], et ce, afin de ne pas compromettre l'objectif imposé par la directive-cadre de 2000[113] sur l'eau[114]. En faisant la promotion du facteur écologique dont le but est d'améliorer les performances et la gestion de l'environnement surtout de permettre, selon les besoins, de contribuer à une planification régionale durable. Pour mieux illustrer ces considérations, nous pourrons prendre comme exemple le phénomène de la pollution. Nous n'irons pas sur le terrain de la responsabilité même si la pollution peut être une cause certaine mais nous nous intéressons davantage au phénomène qui a servi de vecteur à sa réalisation afin de comprendre l'importance de la dimension

---

[107] La gestion de intégrée de la ressource en eau (GIRE) est un principe considéré comme novateur en ce sens qu'elle va créer un climat de sérénité dans le cadre de la gestion de la ressource en eau quant aux conflits d'usages.

[108] Ce que développerons dans la seconde partie de cette section.

[109] A savoir, l'hygiène, la diversification des usages, le comportement incontrôlé des hommes, les pollutions de toutes sortes, la sécheresse etc..

[110] Loi du 15 février 1902, relative à la protection de la santé publique, J.O.R.F. du 19 février 1902.

[111] La directive 75/440/CEE du 16 juin 1975 visait la qualité exigée pour les eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire. La directive 80/68/ CEE du 17 décembre 1979 concernait la protection des eaux souterraines et la directive 80/778/ CEE du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation.

[112] Comme le précise Arnaud GAONACH : *« Malgré l'abondance des textes mais également la réticence des états membres à transposer les directives dans leur droit interne, la qualité de l'eau n'a cessé de se dégrader. Une protection plus globale de la qualité de l'eau a donc été envisagée ».* in GAONAC'H A., « *Grenelle 1 et 2 : la protection de la qualité de l'eau* », Environnement n°10, octobre 2010, étude 26, n°13.

[113] Directive n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000, J.O.C.E du 22 décembre 2000.

[114] Une politique qui vise à établir un cadre global pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, d'instaurer un certain niveau de protection et d'une "utilisation écologiquement viable" de l'eau dans la Communauté Européenne.

écologique en tant que facteur déterminant (1), nous verrons ensuite comment et pour quelle raison l'eau, composante de l'environnement, devrait compter sur l'écologie (2) et enfin quelles sont ces conséquences sur l'état écologique de l'eau (3).

1 - L'eau à travers sa dimension écologique.

L'eau a une dimension écologique[115] qui est reconnue par les textes nationaux[116] et internationaux[117]. Cette notion d'écologie se définit comme *« la science des relations des organismes avec le monde environnant, c'est-à-dire, dans un sens large, la science des conditions d'existence »*[118]. Cet élément est un facteur déterminant qui, par ses interactions avec d'autres, valorise davantage cette ressource. Il intervient en ce qui concerne l'existence de l'eau c'est-à-dire entre sa formation et sa transformation ou de son renouvellement.

S'agissant de sa formation, c'est une phase qui est principalement organisée par la nature. En revanche, s'agissant de sa transformation, elle est partagée entre la nature et l'homme selon les méthodes plus ou moins variées. Ce dernier se présente sous deux formes, tout d'abord, par la technicité du procédé de traitement des eaux brutes par lequel la qualité de l'eau va être améliorée selon les normes de potabilité, et ensuite, lors du traitement des rejets – effluents industriels, eaux usées etc. - Ces techniques vont donner, en termes de valorisation, une vie nouvelle à l'eau de façon à ce qu'elle soit réutilisable pour un second usage. En somme, cette pratique nous démontre que l'eau ne disparaît jamais tant qu'il y aura des vies, des espèces vivantes de toutes sortes. Cette hypothèse, même si elle se révèle vraie, elle est cependant peu convaincante en l'absence d'informations précises[119]. En revanche l'on peut être sûr que celle-ci se régénère. De plus les procédés de sa formation, de sa transformation ou de son renouvellement, qu'ils soient naturels ou techniques permettent de préserver cette ressource aussi longtemps que possible. Précisons également que celle-ci a une teneur en CO_2 dans l'atmosphère (composé inorganique), mais aussi d'une autre formule celle de l'H_2O *(substance organique*)[120]. En revanche, parmi ces deux éléments, la seconde est une bonne référence pour notre étude. Elle exprime, cependant, un niveau de qualité naturelle de l'eau, qui est de plus en plus incertain par rapport aux phénomènes divers et variés qui affectent l'environnement malgré sa faible disponibilité sur terre. Selon les spécialistes, *« seulement 1 % de*

---

[115] L'écologie a été définie par le biologiste allemand Ernst Haeckel en 1866 comme *« la science des relations des organismes avec le monde environnant, c'est-à-dire, dans un sens large, la science des conditions d'existence »*.

[116] Par exemple la Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement - Loi Grenelle 2 – J.O.R.F, du 13 Juillet 2010 ; Arrêté du 25 janvier 2010 relatif aux méthodes et critères d'évaluation de l'état écologique, de l'état chimique et du potentiel écologique des eaux de surface pris en application des articles R. 212-10, R. 212-11 et R. 212-18 du code de l'environnement, JORF du 24 février 2010 ; Circulaire du 18 janvier 2013 relative à l'application des classements de cours d'eau en vue de leur préservation ou de la restauration de la continuité écologique - Article L.214-17 du code de l'environnement – Liste 1 et liste 2 *(Texte non paru au journal officiel)*

[117] Directive 2000/60/CE du Parlement et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, 32000L0060, adoptée le 23 octobre 2000, JORF du 22 décembre 2000, p. 1-73

[118] Ernst Haeckell, biologiste allemand, Op. cit.

[119] VICTOR J. –A., *«Le droit de l'eau dans l'espace francophone Afrique-Caraïbe* », in BRETON J.-M. (sous direct.). *« Gestion des ressources en eau et développement local durable », In « des ressources en eau et développement local durable »* Edition KARTHALA, 2008, p.136

[119] GAZZANIGA J.-L., OURLIAC J.-P., LARROUY-CASTÉRA X. et. MARC P., *« Eaux », JurisClasseur Rural, fasc. 10, 2007 (mise à jour en 2010*), p.1

[120] Ces composantes sont des éléments, dont nous ne pourrons faire l'analyse approfondie dans notre étude parce que nous ne sommes pas compétents.

toutes les ressources en eau douce sur Terre (soit 0,07 % de toute l'eau trouvée sur notre planète) sont disponibles aux fins d'utilisation par les êtres humains »[121] l'on ne s'image pas à quel point la ressource en eau est nécessaire pour la consommation domestique et de son accès. Si d'aventure, les autorités n'arrivent pas à satisfaire cette demande qui s'accroît, cette situation de raréfaction va s'installer durablement avec des conséquences – inégalités, conflits ou une probable crise[122],- phénomènes qui ont déjà été constatés[123] sur d'autres territoires. L'on peut par ailleurs comprendre que l'eau est, certes, un bien écologique parce qu'elle fait partie du milieu naturel, que toutes les créatures vivantes en ont besoin, qu'elle soit indispensable à la survie des écosystèmes etc., mais l'on doit toujours penser à sa préservation. Elle apparaît comme un bien précieux, peut être satisfaite par un simple geste, ou *« geste écologie »*[124]. Cette démarche est importante, parce qu'elle doit s'inscrire dans la durabilité afin d'assurer en permanence sa disponibilité quant au besoin à satisfaire. Mais encore, faudrait-il s'intéresser à son cycle, car celui-ci entre également dans la mouvance écologique. Précisons que l'eau dans notre environnement se présente sous trois formes c'est-à-dire liquide, gazeuse, et solide et qu'en plus, son état n'est pas stable car elle subit certaines transformations dont la fusion, l'évaporation et la condensation. Ce mode de renouvellement des ressources en eau répond de moins en moins aux conditions d'existence de l'eau en raison de l'usage diversifié de celle-ci par les hommes avec également les nuisances qui affectent sa qualité. Cette qualité à laquelle nous nous intéressons c'est celle ou les *« consommateurs, souhaitant l'absorber, recherchent la qualité supérieure »*[125]. Sur ce point vu, nous dirons que l'aspect écologique ne s'impose pas comme une mode mais elle se greffe à notre société comme une nécessité. Le but principal de celui-ci, c'est de porter secours aux divers éléments : ressources et autres de la planète et singulièrement celui de l'eau. Comme l'écrit Jean – André Victor, « *Le cycle de l'eau reste, à ne pas douter, l'un des phénomènes écologiques de la biosphère les plus étonnants tant par sa simplicité et sa visibilité que par son élégance et son importance* »[126]. En effet, l'eau doit être comprise par son cycle entre le parcours de sa formation et celui de son renouvellement. Ce dernier a une double dimension, elle permet à la fois de savoir comment est-ce qu'elle se renouvelle (grand cycle)[127] et également le processus technique

---

121 Programme des Nations Unies pour l'Environnement(*PNUE), « Un droit de l'eau plus vert : Gérer les ressources en eau douce pour les hommes et l'environnement »*, Division du Droit de l'Environnement et des Conventions (DELC), UNEP_Greening_Water_law_french.pdf, 120 : *www.unep.org/delc/Portals/119/UNEP_Greening_water_law_french.pdf*

122 L'on pense à la dimension écologique de la crise de l'eau. Voir : Programme des Nations Unies pour l'Environnement (*PNUE)., « Un droit de l'eau plus vert : Gérer les ressources en eau douce pour les hommes et l'environnement », Division du Droit de l'Environnement et des Conventions (DELC), UNEP_Greening_Water_law_french.pdf, 120 p. disponible sur :< www.unep.org/delc/Portals/119/UNEP_Greening_water_law_french.pdf>*

123 A savoir qu' *« entre 1800 et 1995, les ressources en eau disponibles par habitant à l'échelle mondiale ont chuté, en passant de 40 000 mètres cubes par personne par an à 6 840 mètres cubes par personne par an, simplement à cause de la croissance démographique »* in *PNUE* - Programme des Nations unies pour le développement, *« Un droit de l'eau plus vert : Gérer les ressources en eau douce pour les hommes et l'environnement », Division du Droit de l'Environnement et des Conventions (DELC)], UNEP_Greening_Water_law_french.pdf, p. 6, www.unep.org/delc/Portals/119/UNEP_Greening_water_law_french.pdf>*

124 V. supra p.302, Seconde partie de l'Etude : *« Economie de l'eau quant à l'usage résonné», Supra, p.302*

125 GAONAC'H A., *« Grenelle 1 et 2 : la protection de la qualité de l'eau », Environnement n°10, octobre 2010, étude 26*

126 VICTOR J. –A*., «Le droit de l'eau dans l'espace francophone Afrique-Caraïbe », in BRETON J.-M. (sous direct.). « Gestion des ressources en eau et développement local durable », Edition KARTHALA,*

126 GAZZANIGA J.-L., OURLIAC J.-P., LARROUY-CASTÉRA X. et. MARC P., *« Eaux », JurisClasseur Rural, fasc. 10, 2007 (mise à jour en 2010*), p.1

127 Comme le précise Rozen NOGUELLOU, après avoir analyser le rapport public 2010 de la Cour des comptes, *« l'eau et son droit »* c'est qu'est le petit grand de l'eau *« La gestion quantitative et qualitative du grand cycle de l'eau, [c'est] : préciser les utilisations souhaitables des eaux pluviales et des eaux usées ;faire de Voies navigables de France un établissement public intégré ; clarifier le partage entre police du domaine et police de la navigation ; clarifier le régime juridique des concessions hydroélectriques et sécuriser au plan juridique l'ouverture à la concurrence de ces concessions ; prescrire l'élaboration de PPRNI afin de couvrir toutes les zones*

et pratique existants pour lui permettre d'être réutilisable (petit cycle)[128], autrement dit le cycle de l'eau (ou cycle hydrologique)[129] et le cycle domestique ou cycle urbain de l'eau[130] ; doit-on souligner que ces informations sont peu diffusées au grand public, ou sont-elles à la portée des autorités ? Connaître la ressource est primordial, cela permet de mieux l'appréhender, la maîtriser et afin de l'administrer de façon rationnelle. Le grand cycle, est le point de départ de toutes les études – inventaires et recensements de la ressource en eau - pour ensuite mettre en place le petit cycle (cycle domestique ou urbain). Ce dernier concerne le processus de gestion que nous traitons et partant de ces éléments nous allons comprendre sa raison d'être, sa disponibilité, et surtout sa préservation etc. Il s'ensuit qu'une eau disponible, doit l'être avant tout, en quantité suffisante pour satisfaire à un plus grand nombre de personnes et ensuite, en qualité pour une meilleure garantie des consommateurs. Mais avec l'évolution des modes d'usage de la société, des techniques industrielles et autres, ou encore des phénomènes surnaturels, cette ressource devient de jour en jour une préoccupation qui se vérifie en termes qualitatifs et nécessite des moyens techniques et financiers, du coup les problèmes à résoudre sont sous-jacents. Comme l'écrit Jean-Louis Gazzaniga et *al, « les besoins en eau sont sans cesse croissants alors que les ressources et la qualité de l'eau diminuent* »[131]. Cette diminution est en grande partie liée aux pollutions d'origines diverses[132]. Dans ce cadre, la question sur la dimension écologique se pose avec acuité. Cette dimension s'analyse au regard de certains facteurs tels que ceux de la disponibilité en eau, des besoins en eau en qualité et surtout en quantité, de pollution etc. Cette dernière est un facteur qui affecte durablement le cycle de l'eau[133], cela nous permet de nous interroger sur le *« bon état écologique »* de l'eau.

2 - La dimension écologique : une dynamique entre l'aspect environnemental et le droit régulant l'eau.

La notion « *écologie* » a reçu une définition[134] d'Ernest HAECKEL. Ce dernier a tenté de donner une définition, plus ou moins, homogène, c'est-à-dire la *« science qui étudie les rapports entre les organismes et les milieux où ils vivent »*. En analysant cette définition, l'on observe que son contenu est acceptable, mais en revanche il est à la fois trop vaste et ne peut être efficace par son apport. En effet, l'écologie va permettre la constitution d'instruments d'évaluation de l'état des écosystèmes, elle va cependant montrer que l'ensemble des espèces, principalement des humaines, existent sur un même territoire : étendue ou espace géographie, ou support sur lequel vie une

---

vulnérables » in R. NOGUELLOU ., « Rapport public 2010 : « L'eau et son droit », Droit Administratif n° 7, Juillet 2010, alerte 45. p.3

128 Egalement, comme Rozen NOGUELLOU l'a précisé pour le grand cycle de l'eau : *« la gestion quantitative et qualitative du petit cycle de l'eau [c'est] améliorer les outils de gestion de l'eau potable ; laisser la gestion de l'eau et de l'assainissement aux communes, à leurs EPCI ou aux métropoles ; sanctionner l'absence ou le retard dans le zonage ou l'élaboration des schémas directeurs d'assainissement»* in, NOGUELLOU *R., « Rapport public 2010 : « L'eau et son droit »*, Droit Administratif n° 7, Juillet 2010, alerte 45, p.3

129 C'est le parcours traditionnel du renouvellement de l'existence des eaux disponibles : l'eau douce liquide : cours d'eau, lacs, étangs d'eau douce, marais, mare etc.

130 C'est celui que l'on observe dans l'organisation administrative (planification) et technique (méthodes et procédés de transport de l'eau à travers des infrastructures*)*

131 GAZZANIGA J.-L., et *al. « Eaux », Op. ci, p.1*

132 Ces pollutions peuvent être industrielles, agricoles et domestiques

133 Comme l'illustre Jean-Luc GAZZANIGA et *al., « La rivière est à la fois l'eau qui coule, le lit sur lequel elle passe, les berges qu'elle arrose, la végétation qu'elle irrigue et la faune qu'elle abrite. Il y a un souci écologique qui dépasse la pollution », in* GAZZANIGA J.-L., et *al, « Eaux », Op. cit, p.1*

134 Celle-ci est proposée par Ernest HAECKEL

ressource en eau disponible selon la nature dudit territoire. À cet égard, ces facteurs – territoires et ressource - ont entre eux des interactions multiples tels que les usages multiples, et notamment les comportements à risques au regard du second : la pollution à la fois chimique et organique affecte les eaux[135]. C'est ainsi que ce concept d'écologie qui, a été introduit en France[136] pour la première fois vers 1874, va quelque part, s'imposer. S'il est une science qui étudie les écosystèmes sur plusieurs niveaux comme nous l'avons évoqué, en effet sur terre, de ce point de vue, il existe effectivement plusieurs systèmes[137] et singulièrement l'hydrosphère ou sphère de l'eau. Cette dernière à un fort rapport avec notre analyse, car elle désigne l'ensemble des zones d'une planète ou l'eau est disponible. Chemin faisant, à côté de l'écologie, l'élément environnemental se veut d'être utile quant aux menaces évoquées. Dans sa recherche de résolution de problèmes environnementaux, ou impact environnementaux (pollution/eau), sa régulation va appréhender la purification de l'eau et son contrôle, sa régénération. Comme nous l'avons développé précédemment, l'eau, dans son milieu naturel à une valeur reconnue par les textes qui garantissent juridiquement sa sécurité. Ceux-ci favorisent également l'une des priorités, plus ou moins absolue, celle de son usage, principalement, domestique, en raison d'un besoin collectif qu'elle doit satisfaire au quotidien. Nous faisons remarquer à ce propos que la garantie des textes est parfois limitée, trop générale quant aux nouveaux problèmes qui accablent la société et singulièrement ceux qui nuisent à la ressource en eau. Nous constatons d'ailleurs que le fait que le champ de ces textes trop vastes peine à s'appliquer correctement, car l'élément naturel n'est pas une ressource comme les autres, elle a souvent besoin de solutions précises quant à sa fragilité. C'est dans ces conditions que le facteur écologique devient important, l'interaction avec le facteur environnemental aura des effets positifs et apportera certaines solutions aux conséquences subies. Le but c'est de chercher à éradiquer les effets pervers de la dégradation de l'environnement sur la ressource en eau. En intégrant ces considérations environnementales aux problèmes de la ressource en eau, l'on va agir en amont avec plus d'efficacité afin de détecter les impacts écologiques néfastes, si possible de les minimiser ou de les atténuer. Pour ce faire, l'on va envisager une simple démarche qui est celle d'associer à l'environnement le droit appliqué à l'eau. Dans ce contexte, l'on s'aventure vers une appropriation du droit de l'environnement et celui de l'eau au regard de l'écologie. À ce propos, il semble nécessaire de recourir aux travaux de thèse de Sébastien Le Briero[138] ou celui-ci aborde l'aspect de l'écologie associé à celui de l'environnement. En effet, l'auteur montre que le milieu dans lequel vit l'eau touche à l'aspect écologique et celui de l'environnement. De cette association, celui-ci fait émerger une nouvelle notion, celle de l'*« écologique du droit de l'environnement »*. Il tente ensuite de lui donner un contenu. Selon l'auteur, *« le droit de l'environnement intègre tout d'abord les définitions de la science écologique et adopte ensuite une appréhension de l'environnement*. »[139] À la suite de cette analyse nous remarquons que l'auteur a mis en relation les notions d' écologie et d'environnement dans la dynamique du droit de l'eau, lequel nous permet de nous interroger sur le fait de savoir est ce

[135] Par exemple, le versement dans l'eau de déchets organiques par exemple des excréments.

[136] La genèse de ce concept est l'œuvre des géographes de l'école des Annales de géographie, notamment Paul Vidal de La Blache

[137] La lithosphère, c'est-à-dire la sphère du sol, l'atmosphère c'est-à-dire la sphère de l'air.

[138] LE BRIERO S., « *Les eaux douces domaniales dans le droit français contemporain – Contribution sur les rapports entre la protection de l'environnement et la domanialité publique* », Thèse de doctorat de l'Université de la Réunion, Faculté de droit et des sciences politiques, 1998, 673 p.

[139] *Ibídem* LE BRIERO S., p.3

que le droit de l'eau est un droit écologique[140]. Afin de répondre à cette interrogation, l'auteur consulte de nombreux travaux scientifiques. Il constate que l'analyse du droit de l'eau fait à travers le concept de l'écologie, analysé par Raphaël Romi, Jean-François. Auby et Jean Lamarque, Jean – Louis Gazzaniga etc.., sont variables en raison de l'angle d'étude et du choix de concepts, plus ou moins, différents (ressource naturelle, milieu, usage, protection, le contenu du droit de l'eau etc..) des uns et des autres qu'ils ont fondé leur analyse au combien divergente. En conséquence, cette divergence dans cette analyse n'a permis aucun rapprochement du droit de l'environnement et droit de l'eau au regard de l'écologie précise l'auteur[141]. À notre sens ce dernier, vise le milieu de vie de l'eau accompagné de facteurs déterminants nécessaire à l'homme pour vivre dans un environnement plus ou moins sain. Aujourd'hui vivre dans un environnement sain n'est qu'un projet. Car en dépit de la situation qui se dégrade quant aux conséquences évoquées, cet environnement est plus ou moins convalescent, notamment l'une de ces composantes : l'eau, celle qui nécessite davantage de protection. D'une façon ou d'une autre comme cela a déjà été observé par les spécialistes, lors de la conférence de Stockholm[142] qui portaient pour la première fois les questions écologiques au rang de préoccupations internationales de la protection de l'environnement, ce qui a permis aux autorités de prendre des mesures afin de limiter ou supprimer l'impact négatif des activités de l'Homme sur son environnement. Finalement, les participants ont adopté une déclaration de vingt-six principes et un vaste plan d'action pour lutter contre la pollution. Nous développerons le contenu de cette déclaration en revanche, nous allons nous intéresser à ce phénomène de pollution qui est une cause principale de la détérioration des écosystèmes. Parmi la subdivision de la pollution, celle concernant l'eau est privilégiée quant à la contamination de celle-ci une situation qui engendre des conséquences néfastes quant à son impact écologique.

3 - L'impact écologique néfaste entre la pollution et le *« bon état »* des eaux.

Parmi les impacts écologiques qui nuisent à la qualité de l'eau, pouvant aller jusqu'à sa raréfaction, nous avons privilégié la pollution comme facteur nuisible. Celui-ci constitue l'un des obstacles quant à l'état des eaux douces et à l'objectif de *« bon état »* ne pouvant être atteinte à la période envisagée c'est-à-dire en 2015[143], car ces nombreux éléments, qu'ils soient artificiels ou naturels, influents sur le milieu écologique. Celui-ci est constamment en rapport avec certains facteurs de milieu qui agissent sur les espèces vivantes. En effet, deux principaux éléments qui sont

---

140 Une interrogation se trouvant dans son étude, à savoir : « *Le droit de l'eau est-il un droit écologique ? », in* LE BRIERO S., Ibidem p.3

141 Pour Sébastien LE BRIERO., *« Ces démarche, droit de l'eau et du droit de l'environnement, paraissent étonnantes puisse l'on s'attendait à leur rapprochement. C'est la situation contraire qui se produit : la notion de ressource qui sous-tend actuellement le droit de l'eau fait éparpiller ce droit et pourrait rendre toute tentative d'intégration impossible. Au contraire, le droit de l'environnement, du fait qu'il s'essaye à l'intégration des éléments dans un milieu (naturel ou/et humain) conduit à rapprocher les règles de propriété, d'usages et de protection », Ibidem,* p.6

142 Ce n'est que vers la fin du XIXe siècle que les théories nécessaires ont pu se constituer. Presque un siècle de plus pour non seulement découvrir mais se rendre véritablement compte que les activités humaines avaient un impact à la fois significatif sur cet environnement, mais qu'il risquait d'être quelque part, définitif. En 1972, la conférence des Nations unies sur l'environnement, aussi connue sous le nom de conférence de Stockholm (Suède, du 05 et 06 juin 1972) a permis aux principaux acteurs de prendre conscience : la création du Programme des Nations unies pour l'environnement et d'instances gouvernementales correspondantes dans les pays développés marque le point de départ de la volonté d'agir sur un plan collectif.

143 Comme le prévoyait La loi n° 2004-338 du 21 avril 2004, qui imposait des niveaux de qualité qui devait être atteints au plus tard le 22 décembre 2015, (Loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/ CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

constamment en interaction et produisent, certes, des effets distincts et complémentaires sont les facteurs abiotiques et biotiques[144]. Les facteurs abiotiques, sont des choses qui sont indépendantes des Hommes, dont ces derniers ont besoin pour vivre, et parmi ces éléments indispensables à la vie : l'eau[145]. L'existence de cette dernière a un véritable lien avec les facteurs climatiques, car elle est très influente quant à sa qualité et à sa quantité. Ces facteurs agissent en amont sur la ressource par de nombreux éléments : la température[146], son hydrométrie[147], et pluviométrie[148], etc. En revanche, les facteurs biotiques sont les organismes vivants qui ont besoin des choses abiotiques pour vivre. Autrement dit, et en définitive, la présence de l'eau ou plan d'eau (facteur abiotique) qui, lorsque celui-ci se trouve à proximité de l'être humain, va lui permettre d'y accéder et de s'en approvisionner pour ses propres usages notamment pour la consommation humaine. Entre la disponibilité de celle-ci et sa consommation, il y a, sa qualité. À ce propos, aucuns spécialistes ne pourront affirmer qu'il existe une eau pure[149] sur un territoire donné, car la nature a beaucoup changé. De plus, celle-ci est constamment menacée par des pollutions de toutes sortes. Considérée comme une dégradation d'un milieu naturel par des substances chimiques et des déchets industriels[150], la pollution devient une préoccupation pour les autorités publiques lorsque ces effets sont variables et persistants, voire opposés, selon les localités. Si ces principales manifestations sont diverses quant à sa nature[151], l'on retiendra un mode très répandu en France métropolitaine et dans les départements d'Outre-mer : la pollution physico-chimique. Si en France métropolitaine, la présence de nitrates dans les eaux souterraines est en augmentation régulière, en revanche en Guadeloupe, la chlordécone est l'un des pesticides[152] le plus dangereux, utilisé jusqu'en 1993 dans le secteur agricole[153]. Cette dernière emporte des conséquences néfastes sur les eaux douces et de son état écologique. Il y a certains risques qui sont inévitables mais l'usage de produits chimiques doit être mesuré surtout en ce qui concerne sa dangerosité. À travers les différentes mesures, qu'elles soient préventives et répressives qui doivent être prises contre tels ou tels risques, il faut trouver un équilibre écologique qui, certes, n'est pas évident et qui demeure une contrainte pour ces autorités. Car l'eau est un liquide vulnérable qui perd facilement sa qualité en temps normal, encore plus lorsqu'elle est affectée par une pollution quelconque. Pour remédier à cela, l'on a recours aux règles de droit pour bien maîtriser ce phénomène

---

144 Nous ne ferons pas d'étude approfondie sur le milieu naturel à propos des facteurs écologiques abiotiques et biotiques, cependant nous nous efforcerons d'apporter un éclaircissement sur cet état de fait qui facilitera la compréhension.

145 Un groupe d'élément qui est nécessaire à l'Homme : la lumière, la température, l'humidité de l'air, la pression atmosphérique et hydrostatique, la structure physique et chimique du substrat, la composition chimique de l'eau.

146 Dans cette hypothèse la température de l'eau peut atteindre des degrés au-dessous de la moyenne normale.

147 C'est la science qui a pour objet de déterminer la quantité d'humidité contenue dans l'atmosphère, autrement dit, la quantité d'eau sous forme gazeuse présente dans l'air humide

148 La pluviométrie est l'un des facteurs écologiques le plus essentiel. Avec la température, elle conditionne les climats terrestres, la nature et le fonctionnement des écosystèmes.

149 C'est la raison pour laquelle celle-ci est de plus en plus règlementée et souvent contrôlées. Ce que nous verrons dans le chapitre s'agissant de sa qualité.

150 Selon la définition donnée par le dictionnaire Le Robert.

151 Elle peut être naturelle, du fait de la nature et son fonctionnement, des faits de l'hommes, causée par l'usage de produits toxine ou non, portant une dégradation quelconque, soient elles volontaire, involontaire, ou inconscientes. Il se peut que le déficit d'informations puisse être la cause : déficit d'informations et incompréhension ou mauvaise diffusion de celles-ci.

152 Selon le rapport LE DEAUT J.-Y. , « *Le terme pesticide est une appellation générique qui désigne les substances naturelles ou de synthèse destinées à éliminer les organismes jugés nuisibles, dans des domaines aussi variés que l'agriculture, la vie urbaine ou la santé publique. », in* J.-Y. LE DEAUT., Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur «*les impacts de l'utilisation de la chlordécone et des pesticides aux Antilles : bilan et perspectives d'évolution* », Rapport l'Assemblée nationale, n° N° 1778 du 24 juin 2009, p.13

153 Comme le précise Nina Graveline, Jean-Daniel Rinaudo, Sébastien Loubier et Volker Segger, dans leur étude portant *sur « L'évolution de la pollution agricole des eaux souterraines »* où ils mettent en avant ce problème de pollution issue du secteur agricole quant aux conséquences négatives sur l'eau douce, *in* Économie rurale, 310 Mars-avril 2009

de pollution, singulièrement par des dispositions - législatives et réglementaires - mais l'on se demande est-ce que ces règles juridiques sont-elles suffisantes. Nous considérons qu'elles sont nécessaires mais parfois insuffisantes. En effet, les règles juridiques s'associant au domaine de la pollution sont nombreuses et ont vocation à être préventives et répressives. Ce qui est paradoxal, c'est que certains textes reconnaissent qu'il a effectivement une protection des espèces diverses, comme exemple l'article 1 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, et qui prévoyait certaines protections[154], mais ne préconise pas directement les actions directes à mener cette lutte ou encore agit par à-coups et qu'en définitive, l'on ne peut mesurer l'efficacité. Ainsi, la loi 96-1 236 du 30 décembre 1996[155] a introduit *« la qualité de l'air »* et celle de *« la santé »*. Nous remarquons que la protection de l'eau n'est pas précisée explicitement. Malgré la détermination du législateur qui, dès 1902, avait mis l'accent sur l'hygiène[156] de celle-ci. Même si cela se comprend implicitement à travers les textes quant à la protection des ressources et des milieux, le législateur de 1976 et 1996 devaient préciser littéralement la notion « *eau »* ou *« ressource en eau »*, de façon à ce qu'elle soit prise en compte directement dans les objectifs. Cette prise en compte intervient quelque année plus tard. Lorsque les autorités ont constaté la dégradation de la ressource en eau, il fallait mettre en place un programme pour reconquérir cette qualité. L'objectif de qualité est ainsi proclamé et une démarche qui va conduire vers la satisfaction de l'état écologique celle-ci. Ainsi, dès 1990 la notion de « *bon état* » écologique des eaux, est apparue avec les réformes comme les *« Grenelles de l'environnement* » I et II. Parmi elles, la seconde, c'est-à-dire la loi grenelle II du 29 juin 2010, s'intéresse plus amplement à cette question[157]. Elle va définir la trame vert et bleu nationale et les schémas régionaux de cohérence écologique en leur attribuant un objectif de *« remise en bon état écologique »*. Issu de la directive-cadre sur l'eau (DCE-2000), Ce concept va s'imposer en Europe, dont les objectifs de qualité concerneront les eaux de façon générale, et singulièrement celles qui sont douces, en particulier. Ce texte introduit la notion de *« bon état des masses d'eau »*, imposant des objectifs et des critères qui doivent être utilisés afin de réguler les cours d'eau par des schémas de planification des ressources en eau[158]. Ces objectifs visent explicitement les masses d'eau douces superficielles comme le précise cette directive, c'est-à-dire qu'une masse d'eau est considérée « *en bon état* », si elle répond conjointement à un double critère celui de *« bon état chimique* » et de *« bon état écologique »* [159]. S'agissant de l'état écologique, celui-ci intègre donc indirectement la qualité de l'eau dans le temps, le respect des débits minimum biologiques, la qualité des habitats, la morphologie des cours d'eau et la continuité écologique, en revanche l'état chimique concerne une liste de

---

[154] Cet article 1 (ex-art. L. 200-1, c. rur.) énonçait que : *« La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général » :* Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

[155] Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, J.O.R.F., du 1 janvier 1997.

[156] Loi du 15 février 1902, op. cit.

[157] A ce propos, Hagege Béatrice disait que : *« Le Grenelle de l'environnement représente une étape décisive dans l'évolution d'une société désormais consciente des menaces qui pèsent sur la planète et orientée vers la lutte contre les destructions et dégradations causées à l'environnement »*. in HAGEGE B., *« Le Grenelle de l'environnement et la responsabilité environnementale : le défi d'une réforme durable »*, Petites affiches, 23 juillet 2008 n° 147, p. 4

[158] C'est-à-dire les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux, que nous verrons plus loin.

[159] C'est la définition retenue en France pour les eaux douces par une Circulaire (http:/ / www. ineris. fr/ aida/ ?q=consult_doc/ consultation/ 2. 250. 190. 28. 8. 2901) DCE no 2005-12 du 28/07/05 relative à la définition du « *bon état* » et à la constitution des référentiels pour les eaux douces de surface (cours d'eau, plans d'eau), en application de la directive européenne 2000/60/DCE du 23 octobre 2000, ainsi qu'à la démarche à adopter pendant la phase transitoire (2005-2007) NOR : DEVO0540335C (Texte non paru au Journal officiel)

polluants[160] spécifiques pour lesquels des concentrations maximales sont établies[161]. Cette liste de substances prioritaires est consultable dans les documents de planification des ressources en eau[162]. En ce qui concerne le département de la Guadeloupe, les objectifs de « *bon état* » des eaux, ceux qui concernent les eaux de surface (cours d'eau et eaux côtières) : à un bon état écologique et chimique et pour les eaux souterraines, il s'agira du bon état chimique. Par ailleurs, les objectifs qui devaient être atteints au plus tard le 22 décembre 2015, ne l'ont pas été pour des raisons techniques, financières ou, tenant aux conditions naturelles. De ce fait, le report de nouvelles échéances est fixé par le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) pour une date lointaine, mais elle ne devrait pas excéder le 22 décembre 2027[163]. En conséquence, le bon état écologique des eaux ou de sa continuité est le standard juridique pour que celles-ci soient exploitables en quantité et en qualité.

II - La nature juridique des eaux exploitables pour l'usage domestique

De façon générale pour en faire un usage domestique de l'eau, le processus de prélèvement est ainsi recommandé par des réglementations qui le permettent. À cet égard, les autorités publiques doivent souvent répondre à des obligations principales comme celles de la desserte et d'approvisionnement en eau de leur population de façon continue. L'objectif c'est de prélever l'eau brute par des moyens techniques, selon la nature de la ressource en cause, ce qui permettra ensuite de prouver les usages industriels, agricoles et principalement pour les besoins domestiques d'où l'interrogation est la suivante : *celle de savoir, est ce que toutes les eaux doivent être exploitables pour cet objectif ou encore est ce qu'il y a une condition à satisfaire pour opérer cet objectif au regard de la nature de l'eau à exploiter ?* Ici, la question de la nature juridique de l'eau à exploiter, de son statut et éventuellement de son régime se pose avec acuité. Dans le cadre de la gestion, celle-ci ne peut être mise en œuvre sans que soit prise en compte la ressource eau, principalement dans son ensemble et surtout en ce qui concerne les conséquences de la mission de départ, tel son prélèvement. C'est pour cette raison que la simplification du régime juridique des eaux douces visait une unification de la ressource aux Antilles françaises. Bien que, avant 1992, le législateur avait jugé nécessaire de poser ce principe depuis la loi relative à la départementalisation dans les Départements d'Outre-mer et singulièrement de la Guadeloupe. Cette réforme est à l'origine de la reconnaissance des régimes de ces eaux douces et mise en place par le décret n° 48-633 du 31 mars 1948, issue de la loi sus-évoquée, allait appliquer certaines prescriptions prévues dans la première loi sur l'eau, celle du 8 avril 1898, à propos du régime des eaux existantes en métropole. Quelques années plus tard la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a généralisé ce principe en se fondant sur les aspects quantitatifs et qualitatifs. La raison principale de ce choix, malgré la différence entre ces périodes – 1946-1948 et 1 992 répondent à un objectif, c'est de favoriser l'alimentation en eau douce pour les usages domestiques. À cet égard cette alimentation est, de façon générale soumise au préalable à des

---

[160] Selon les dispositifs de l'arrêté du 25 janvier 2010, à l'article 2, 2° le « *Polluant* » est « *toute substance pouvant entraîner une pollution* ». in Arrêté du 25 janvier 2010 relatif aux méthodes et critères d'évaluation de l'état écologique, de l'état chimique et du potentiel écologique des eaux de surface pris en application des articles R. 212-10, R. 212-11 et R. 212-18 du code de l'environnement

[161] Selon l'article 11 de l'arrêté du 25 janvier 2010, *« L'état chimique d'une masse d'eau de surface est bon lorsque les concentrations en polluants ne dépassent pas les normes de qualité environnementale ». in* Arrêté du 25 janvier 2010, *Op. cit.*

[162] Par exemple le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE)

[163] Comité de Bassin de la Guadeloupe, Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE 2010-2015, cahie1, document PDF, p.2

opérations techniques permettant sa production (A), elle est particulière en ce qui concerne ces territoires insulaires, notamment la Guadeloupe, ou l'ensemble de ces eaux douces sont soumises à exploitation selon leur débit (B).

A - Les eaux exploitables destinées à la production d'eau brute.

La connaissance de la ressource en eau, permet à l'autorité de mettre en commun leurs moyens et leurs compétences pour mieux la gérer. Selon notre constat, l'eau ne manque pas en Guadeloupe, elle est simplement mal gérée… Cette situation nous permet de nous interroger, à savoir, en termes de gestion, peut-on dire qu'il y a une crise de la ressource en eau en Guadeloupe. À notre sens, nous dirons qu'il y a une crise de gouvernance qui résulte en grande partie dans la gestion proprement dite de la ressource en eau douce à travers ces modes de gestion qui sont, pour le moins, inadaptés au projet de développement du territoire. Il s'ensuit également des conséquences plus ou moins tragiques sur la vie quotidienne de la population à la fois en matière d'alimentation en eau et de protection. Les besoins doivent être connus pour satisfaire en eau une population demandeuse. Une eau, bien qu'elle soit présente dans son propre milieu mais qui, en l'absence de toutes exploitations par ce processus, ne pourra pas être produite. Précisons tout de même, que l'usage des eaux douces pour la consommation humaine en Guadeloupe est principalement de deux sortes : les eaux de surface et les eaux souterraines. Celles-ci constituent chacune des masses d'eau, plus ou moins importantes, qui sont, pour les premières, *« des masses d'eau douce liquide inerte ou en mouvement à la surface de la terre »*[164] et pour les secondes, *« des masses d'eau contenues dans le sol »*[165]. Bien que *« la différence entre les deux tienne au mode d'exploitation »* [166]. Parmi ces masses d'eau, le débat juridique sur lequel les autorités se sont focalisées a permis d'asseoir définitivement le statut de ces eaux, en passant du domaine public de l'État au domaine public fluvial (1), puis, nous constatons qu'en Outre-mer, le principe de l'*« unité »* de ces eaux, est resté en léthargie (3), pour faire face à d'autres préoccupations, comme celui d'un déséquilibre naturel réel et du partage équitable de celles-ci sur le territoire Guadeloupéen (3).

1 - Les cours d'eau au regard du droit : du domaine public de l'État au domaine public fluvial.

Les cours d'eau sont des ressources privilégiées pour les opérations de prélèvement d'eau. Ils le sont, à la fois pour la production et mais également pour l'alimentation domestique. Leurs nombres peuvent varier selon les territoires et jouent cependant un rôle indispensable dans le cycle hydrologique[167]. Ils fonctionnent en tant que canaux versants pour l'eau de surface. Afin de répondre au besoin face à une forte demande en eau, le distributeur ne saurait utiliser, voire exploiter toutes les

---

164 MORELL M.et JEREMIE J-J., *« La Guadeloupe au fil de l'eau »*, Réalisation, Laboratoire d'Hydrologie, centre Orstom de Montpelier, Conseil de la Culture de l'Education et de l'Environnement de la Guadeloupe (CCEE) 1994, p.115

165 *Ibidem*, p.115

166 MIQUEL G., (sous la direction de), *«la qualité de l'eau et de l'assainissement en France »* Assemblée nationale, Rapport au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques technologiques. Rapport Assemblée nationale n°705, 19 mars 200, p.26

167 Nous verrons au cours du développement que, presque toutes les eaux sont inter reliées. Le bassin-versant ou bassin hydrographique, une zone qui draine toutes les précipitations reçues sous forme de ruissellement ou d'écoulement de base (sources souterraines) par une rivière donnée ou un ensemble donné de rivières. Tous ces petits bassins versants forment ensemble un bassin-versant régional lequel, à son tour, s'ajoutent à d'autres pour former un bassin-versant à l'échelle du territoire

eaux. Celles qui sont nécessaires pour être exploitées sont les eaux des cours d'eau et pas n'importe lesquelles. Ces eaux ont été, à une période, une problématique de nature juridique qui a affecté les départements d'Outre-mer pendant quelques années alors que ceux-ci, ont bénéficié très tôt d'un statut spécifique, qui à notre sens, n'a pas été d'un grand avantage, car le but de cette mesure (décret du 6 avril 1948) visait la protection des ressources en eau de ces territoires. Elle pouvait s'expliquer *« par des raisons à la fois d'ordre historique - dans les colonies l'octroi des titres de propriété était un attribut de la puissance publique et n'a jamais compris les cours d'eau et d'ordre climatique »*[168]. La raison évoquée pour un tel statut pour l'ensemble des eaux de ces territoires, est suffisamment justifiée comparativement à celles de la France métropolitaine. De plus, ce qui est paradoxal, c'est que les départements d'Outre-mer étaient en dehors des débats qui se tenaient en France métropolitaine à propos de *« la distinction entre fleuves et voies navigables du domaine public et les cours d'eau non-domaniaux dont le lit appartient soit en totalité au propriétaire du fonds traversé soit par moitié à chacun des propriétaires des deux rives »* mais par contre, l'ensemble des cours d'eau de la France métropolitaine a été exclu du champ d'application de l'article 644 du Code civil, et en conséquence, comme nous le verrons plus loin, toutes les prises d'eau étaient soumises à la police de l'eau, c'est-à-dire à une autorisation administrative[169]. À propos, de cette notion de cours d'eau, il faut savoir qu'en droit français le législateur n'a jamais pu donner une définition législative ou réglementaire de celui-ci. La caractérisation des cours d'eau est basée sur des critères de jurisprudence du Conseil d'État ou des divers tribunaux administratifs et Cours d'Appel. En l'absence de définition juridique, ils se différencient d'un fossé, et également, l'on ne peut la confondre avec la notion de rivière, bien que les rivières soient des cours d'eau naturels, de moyenne importance ou qui se jette dans un autre cours d'eau[170]. Si ces dernières sont à l'origine de la formation des cours d'eau, elles ne les constituent pas pour autant[171]. Car ces cours d'eau sont caractérisés par le facteur quantitatif, autrement la quantité d'eau disponible. Cette disponibilité de l'eau est insuffisante pour justifier un simple filet d'eau comme un cours d'eau. C'est par une qualification précise que ceux-ci sont déterminés, c'est-à-dire par l'existence de critères : la présence d'un lit permanent[172], d'un écoulement naturel à l'origine[173] et d'un débit ou alimentation d'eau suffisante. Il s'ensuit également que l'existence, la taille et le débit de ces cours d'eau sont influencés par la disponibilité d'eau de surface, d'un canal souterrain et l'inclinaison de la surface. Bien que ces critères évoqués, constituent des éléments fondamentaux dans la qualification des cours d'eau. Parmi eux, celui du débit[174] ou

---

168 DUFAU J., *« Les cours d'eau des DOM appartiennent au domaine public »*, AJDA 2007, p.1756, note sous arrêt, Cour de cassation, 3e civ. du 03 mai 2007, n° 06-16.705.

169 Voir l'art. 174 de l'ordonnance du 9 févr. 1827 pour la Guadeloupe et la Martinique.

170 Selon la définition du dictionnaire Le Robert.

171 Ainsi, ne constitue pas un cours d'eau une ravine à la Réunion facilitant l'écoulement d'eaux pluviales. Par conséquent, l'article 4 du décret no 48-633 du 31 mars 1948 (J.O 6 avr.), imposant aux riverains des cours d'eau domaniaux de laisser libre le long des berges un espace de dix mètres de largeur, ne lui est pas applicable (CAA Paris, 6 déc. 1994, Ministre de l'Environnement c/ Mme Hoarau, Rec. CE 1994, tables, p. 954)

172 A propos de la permanence du lit, Le juge a considéré qu'un cours d'eau, qui « reçoit seulement de façon intermittente les eaux pluviales ou de fonte des neiges du bassin-versant (...) ne constitue pas un cours d'eau non domanial [...] » (CAA Lyon, 7 décembre 1989, req. 89LY00401).

173 Concernant le caractère naturel du cours d'eau ou affectation du cours d'eau, Il a été jugé que le cours d'eau soit naturel, ainsi *« Le canal dit "Moulin de la Roque", creusé de main d'homme dans un intérêt privé et propriété du sieur Comont, est une simple dérivation usinière qui n'est pas affectée à l'écoulement normal des eaux de la Sorgue de Velleron; que si des prélèvements sont opérés sur ses eaux pour l'irrigation de certaines terres avoisinantes, cette circonstance ne lui a pas fait acquérir le caractère d'un cours d'eau non navigable ni flottable sur lequel le préfet de Vaucluse pouvait user des pouvoirs qu'il tient des articles 103 à 107 du Code rural* », C.E, 26 janvier 1972, Sieur Comont, Recueil Lebon p. 82.

174 Le débit est la quantité d'eau en mètres cubes qui s'écoule en un temps donné (m3/S)

« débit suffisant » est essentiel pour la détermination pour prétendre à une opération de prélèvement que nous verrons plus loin. Le notion de débit, s'explique par un volume ou d'un seuil s'écoule dans les cours d'eau. C'est ce seuil qui va déterminer son plein usage. Par ailleurs, en Outre-mer, et singulièrement en Guadeloupe, l'eau qui forme les cours d'eau est issue de rivières, de nappes souterraines et de sources etc., en d'autres termes, ces quantités d'eau disponibles de ces cours d'eau, proviennent de l'écoulement des précipitations et ou des résurgences des nappes souterraines[175]. Ceux-ci – ces cours d'eau sont présents en abondance sur la région de la Basse-Terre, l'on compte plus de 55 à écoulement permanent et qui sont indépendants[176]. Juridiquement concernant ces départements d'Outre-mer, le code général de la propriété des personnes publiques, dans un Titre II, intitulé *« régime domanial des eaux »* au 2° de l'article L5121-1, précise que *« Les cours d'eau […], sous réserve de leur déclassement, font partie du domaine public fluvial défini à l'article L. 2 111-7 du présent code »* c'est-à-dire qu'une collectivité peut disposer de l'eau des cours d'eau se trouvant sur son territoire, en la gérant personnellement. Pour que cette mise à disposition soit effective encore faudrait-il que l'autorité préfectorale prenne un acte à cet effet ! Ainsi, l'arrêté pris le 18 décembre 2008 par le préfet de Guadeloupe, relatif à l'identification et à la gestion du domaine public fluvial de l'État en Guadeloupe[177], a défini la liste des canaux, rivières, bras, ravines, étangs et lacs faisant partie du domaine public fluvial de l'État. En conséquence, nous constatons qu'il y a eu deux grandes étapes dans l'évolution du régime juridique des cours d'eau en Guadeloupe. La première étape, c'est depuis l'application du décret du 11 mars 1948, qui précisait que toutes les eaux font partie du domaine public, puis la loi du 28 juin 1973, est venue compléter cette liste en introduisant les sources et les eaux souterraines[178] et la seconde étape, c'est par le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) créé par l'ordonnance 2 006-460 du 21 avril 2006. Celui-ci a permis la reconnaissance des eaux et singulièrement des cours d'eau en l'incorporant dans le domaine public fluvial[179], tout en confirmant cette domanialité publique des eaux douces *domiennes*[180].

2 - La domanialité des eaux douces et spécificité domaniale des « *eaux domiennes* ».

La domanialité des eaux douces est une référence dans le cadre de l'appropriation des ressources eau des Départements d'Outre-mer, mais suscite des interrogations. En effet, ce concept de domanialité a une particularité pour ces territoires, à ce propos il convient de savoir *est-ce qu'il est possible de reconnaître la domanialité de l'eau, en permettant aux personnes publiques d'avoir la qualité de propriétaire de celle-ci ; ou encore dans les Départements d'outre-mer (DOM),*

---

175 Nous verrons plus loin leur importance sur la question du bassin-versant.

176 MORELL M.et JEREMIE J-J., *« La Guadeloupe au fil de l'eau »*, Réalisation, Laboratoire d'Hydrologie, centre Orstom de Montpelier, Conseil de la Culture de l'Education et de l'Environnement de la Guadeloupe (CCEE) 1994, p.36

177 Arrêté préfectoral n°2008/2005 AD/1/4, du 18 décembre 2008, relatif à l'identification et à la gestion du domaine public fluvial de l'État en Guadeloupe

178 Article L5121-1du Code générale de la propriété des personnes publiques (CPPP) *« Dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, sous réserve des droits régulièrement acquis par les usagers et propriétaires riverains à la date du 6 avril 1948 et validés avant le 6 avril 1953 :*
1° les sources et, par dérogation à l'article 552 du code civil, les eaux souterraines font partie du domaine public de l'Etat ;
2° Les cours-d' eau et lacs naturels, sous réserve de leur déclassement, font partie du domaine public fluvial défini à l'article L. 2111-7 du présent code. »

179 Selon l'Article L. 2111-7, *« Le domaine public fluvial naturel est constitué des cours d'eau [...] appartenant à l'État, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, et classés dans leur domaine public fluvial. »*

180 Selon l'Article L. 2111-8 : *« Les cours d'eau et les lacs appartenant au domaine public sont appelés cours d'eau et lacs domaniaux.»*

comment comprendre cette domanialité publique, ou encore, comment faire pour que l'élément naturel qu'est l'eau, aux droits d'usage limité, sous couvert d'un régime ou la propriété soit absolu, puisse être utilisé en l'absence d'un statut normal ? Parmi ces interrogations, une question principale se dégage : celle de savoir : *pourquoi est-ce si nécessaire de domanialiser un bien, et singulièrement une ressource etc., afin que ceux-ci fassent partie du domaine public ?* Rappelons, en préliminaire, que tout ce qui fait partie du domaine public est la propriété de l'État et des collectivités publiques, selon le domaine concerné[181]. En effet une domanialité publique d'un bien s'apprécie selon les règles et principes, afin de l'incorporer dans la sphère publique : la ressource en eau fait partie de ceux-là, pour qu'ensuite ses usages soient, au regard de l'intérêt public, disponibles à toutes personnes sans aucunes distinctions. Mais l'appréciation du régime juridique de la domanialité peut varier selon le territoire français. En effet, les eaux douces de la France métropolitaine ont obtenu un régime normal, surtout en ce qui concerne son appréciation en termes de domanialité publique. À ce propos une partie de ces eaux sont considérées comme des eaux publiques par exemple les eaux des rivières et des fleuves etc., de plus en vertu des évolutions législatives, il y a eu très peu d'exceptions [182]. En revanche, pour celles des Départements et collectivités d'outre-mer, ce principe de domanialité est apprécié différemment. Ainsi *« les règles qui permettent et déterminent éventuellement une propriété privée ou un usage privatif se trouvent écartées, pour des raisons historiques »*[183], d'où l'instauration d'un régime spécifique dans ces territoires. À travers notre analyse théorique nous allons tenter de comprendre cette situation. En appréciant cette domanialité, au regard du droit d'usage et de celle de la propriété, une interrogation s'impose à nous. La question de savoir : le fait que l'eau douce des départements d'Outre-mer a été incorporée dans le domaine public de l'État à une certaine époque – depuis le 6 avril 1948 -, est-ce que ces autorités ont pensé au droit d'un futur usage de celle-ci par la mise en place de processus permettant d'alimenter les populations en eau potable, ou encore le fait de conserver une propriété sur cet élément naturel pouvait être une garantie, certes, nécessaire mais au pire suffisant pour l'évolution de cette ressource en la protégeant de cette façon ? À cet égard, nous avons constaté que l'analyse juridique de l'eau présentait une multitude de régimes, certains étant d'origines législatives et d'autres de solutions jurisprudentielles diverses. Ainsi, reconnaître la domanialité publique de l'eau sous-entend, de reconnaître aux personnes publiques quelque part la qualité de propriétaire de ces eaux[184], ce qui apparaît en partie contestable pour l'eau qui est habituellement considérée comme une *res communis* ou chose commune. Rappelons que *« l'eau apparaît ainsi a priori comme un bien naturel dont personne ne pourrait réclamer la propriété et dont l'État assurerait la garde et la protection à travers une régulation de son usage »*[185]. Comme nous l'avons évoqué, le droit d'usage de l'eau appartient à l'État à propos des cours d'eau domaniaux. Celui-ci *« à la propriété du lit et le droit d'usage de ces eaux »* confirment J.-L. Gazzaniga et *al.*[186].

---

[181] Cela peut être du domaine public naturel, domaine public artificiel, domaine public maritime, domaine public communal (immeubles et les biens immobiliers, les voies et places publiques etc.)

[182] De la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 (J.O.R.F 18 déc.) jusqu'à l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 (J.O.R.F 22 avr.), adoptant le Code général de la propriété des personnes publiques.

[183] GAONAC'H A., « *Eaux -1° propriétés et usage* », Répertoire de droit immobilier, janvier 2009 - mise à jour : janvier 2012.

[184] J.-L. Gazzaniga, X. Larrouy-Castera, Ph. Marc, J.-P. Ourliac, *Le droit de l'eau*, Litec, 2011, p. 53

[185][185] ORLANDINI J.-F., *« Les eaux de fontaines : une nouvelle source du domaine public »*, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 01 janvier 2014 n° 1, P. 69, Note sous T. Confl., du 18 mars 2013, *MM. Orcière c/Commune de Rambaud*, n° 3887

[186] GAZZANIGA J.-L., OURLIAC J.-P. et LARROUY-CASTERA X., *« L'eau : usage et gestion »*, Administration territoriale, Litec, 2000, p. 100

Des éléments qui valident qu'une partie de la domanialité de l'eau. D'autres situations ont fait émerger une domanialité publique de l'eau qui s'est fondée sur des éléments distincts : les eaux alimentant les fontaines publiques ou les eaux surabondantes[187], les eaux captées[188] etc. L'on se rend compte que l'élément naturel l'« *eau* » est nécessaire et insuffisante pour déterminer cette domanialité car le juge prend comme base l'élément qui l'accompagne, par exemple la canalisation par l'application est un objet dont les juges font usage de la théorie de l'accessoire en obtenant une domanialité publique de l'eau sur mesure[189]. Il s'ensuit également que cette recherche de domanialité s'est fondée sur des critères, comme l'affectation à un service publique et l'aménagement spécial, qui ont évolué. Le cas des eaux douces en Outre-mer a été très particulier dans l'appréciation de la domanialité de celle-ci. Tous ces éléments qui ont permis d'apprécier la domanialité des eaux en métropole, sont postérieurs aux lois et règlements qui ont imposé ce principe. À cette époque ces départements ont une disponibilité en eau en abondance, la priorité n'était pas de garantir l'eau pour l'alimentation en eau des populations en particulier, mais pour que celle-ci soit durable, nous pourrions dire que c'était une protection de l'eau pour l'eau, ou toutes ces eaux présentes ne doivent faire l'objet d'aucune appropriation privée. Les autorités publiques ont décidé que ces eaux doivent rester disponibles sans inclure l'usage du public ou usage domestique. Cette question est restée pendant longtemps en suspens et pourtant ces eaux ont été domanialisé. En effet le législateur à domanialisé d'un coup le lit et l'eau en raison de circonstances spécifiques liées à ces territoires, avant d'être incorporé dans le domaine public fluvial par détermination législative, c'est-à-dire qui est régie par le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP)[190]. Une protection publique de ces eaux, plus précisément quantitative.

3 - Des ressources disponibles, entre déséquilibre naturel et partage.

Dans le cadre de la gestion de la ressource en eau la recherche d'un équilibre est une préoccupation majeure. Cet équilibre ou ce déséquilibre se présente sous de formes variées : il peut s'agir de l'équilibre de la ressource entre prélèvement et disponibilité, ou encore de l'équilibre entre les ressources en eaux douces et l'équilibre entre territoire ou portions de territoire comme c'est le cas en Guadeloupe. Il s'agit de voir comment celui-ci s'impose dans ces différentes phases sur la ressource eau où la maîtrise est primordiale afin que l'équilibre recherché soit durable. En effet, la ressource en eau est disponible en abondance ou en insuffisante sur un territoire donné. Dans les départements d'Outre-mer, celle-ci est marquée par un contexte géographique très particulier, où la problématique de l'équilibre entre les portions de territoires quant à la disponibilité de la ressource se

---

[187] Selon le Tribunal des conflits, *« l'eau des fontaines, appartient au domaine public »*, D. Boccon-Gibod, conclusions sous T. confl., 18 février 2013, MM. Orcière c/ Commune de Rambaud, n° 3887, disponibles sur le site internet du tribunal des conflits.

[188] La jurisprudence administrative considères que « les eaux captées par la ville (…) afin d'assurer l'alimentation en eau de sa population, ainsi que les ouvrages destinés à les recueillir, constituent des éléments du domaine public communal » : CE, Sect. 16 nov. 1962, Ville de Grenoble, Rec. p. 611 ; CAA Lyon, 24 oct. 1995, Commune de Saint-Ours-des-Roches, n° 94LY01080 ; RDI 1996, n° 18, p. 356.

[189] Ainsi dans le cadre des eaux captées qui alimentent des fontaines publiques. La cour a eu à intervenir dans une célèbre affaire « *Ville de Grenoble* » : CE, Sect., 16 nov. 1962, *Ville de Grenoble*, JCP 1963, II, n° 13395, note J. Dufau.. En effet, l'élément le plus déterminant est *« la captation »* : CHAVRIER G., *« La qualification juridique de l'eau des cours d'eau domaniaux »,* RFDA 2004 p. 954 ; ou, le juge conclu en considérant que l'eau captée par une commune dans le but d'alimenter ses habitants appartenait à ce domaine. pour établir cette domanialité le juge n'a pas été recherché si cette canalisation, qui servait de moyens de transfert de l'eau, pouvait en être l'accessoire de l'eau, même si plus tard la canalisation allait être l'élément déterminant pour faire apprécier cette domanialité : C.E., 2 déc. 1970, *Société des eaux de Marseille c/ Del Corso,* AJDA avril 1971, II, p. 245-249.

[190] Ordonnance n° 2006- 460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques.

pose en amont, avec comme conséquence la répartition non équitable de celle-ci et de son partage[191]. Avant de parler de la situation locale de ces départements, intéressons avant tout à l'impact d'équilibre concernant le prélèvement[192]. Celui-ci dont sa maîtrise est essentielle pour garantir, voire contribuer au bon état des cours d'eaux (eaux de surface) et des eaux souterraines ou masses d'eau. Ainsi en étant dans la démarche de l'équilibre de la ressource, le bon état quantitatif est avant tout une pierre angulaire. Ainsi le bon état quantitatif de la ressource en eau s'explique par l'atteinte d'un équilibre possible entre les prélèvements par l'homme et les besoins liés à l'alimentation des eaux de surface et la recharge naturelle des eaux souterraines[193], et comme nous le verrons plus loin, ou la valeur en eau prélevée fait l'objet d'un contrôle. Il s'ensuit également que le territoire est un support primordial pour l'eau. En effet, l'équilibre de la ressource en eau sur un territoire comme celui de Guadeloupe est une préoccupation où la région abondante en eau doit satisfaire la région en insuffisance. Ainsi la ressource en eau de surface est disponible en abondance sur la Basse-Terre, alors que sur la Grande-Terre, la Désirade et Marie-Galante la situation de pénurie est réelle. Ces territoires, à l'exception de la Désirade, peuvent compter pour leur alimentation en eau, sur les eaux souterraines, dont les masses d'eau sont très insuffisantes pour satisfaire les besoins humains de ces régions, soit 7 masses d'eau souterraine ont été identifiées[194]. Ce déséquilibre constaté est à la fois naturel et surmontable par des moyens techniques. C'est par ces procédés qu'un rééquilibrage et un partage plus ou moins équitable ont été possibles, ce qui a permis le transfert des eaux potables vers la région de la Grande-Terre et les dépendances : la Désirade. Il va s'agir pour nous de justifier avec plus de précision leur disponibilité selon la nature superficielle ou souterraine de l'eau[195]. De plus elles demeurent la condition nécessaire quant à la production en eau brute pour l'approvisionnement en eau. Juridiquement, le droit ne fait pas l'impasse quant à leur statut, à cet égard et selon la doctrine, à celle-ci s'appliquent trois statuts, parmi eux, celles qui nous intéressent sont les eaux relevant du domaine public ou eaux domaniales, c'est-à-dire les rivières et plans d'eaux domaniales. Une ressource dont l'existence est principalement superficielle et constitue la masse d'eau la plus importante pour la production d'eau, complétée par les eaux souterraines. Si, une partie des eaux de précipitation ruissellent à la surface du sol pour former les cours d'eau, l'autre partie s'infiltre dans le sol pour donner ce qu'on appelle les eaux souterraines. Ces aspects de la ressource sont au cœur de nos débats : La première, a été pendant longtemps l'unique source d'approvisionnement, tandis que la seconde pouvait également être aussi une provision d'eau considérable, mais les moyens techniques et financiers étaient un obstacle quant à leur usage. C'est la raison pour laquelle le choix a été porté sur celles qui étaient, à l'époque, la plus accessibles et facilement exploitable : les eaux de surface. À propos des eaux souterraines, les autorités se sont rendu compte de cette richesse que constituent les

---

191 Nous verrons dans nos futurs développements, le fait que la ressource en eau est non équitablement répartie sur le territoire de la Guadeloupe, c'est l'un des éléments qui permet de justifier la disparité des prix.

192 L'autre aspect du prélèvement, c'est-à-dire en termes d'actions sera analysé un peu plus loin.

193 A titre d'exemple, le bon état quantitatif d'une eau souterraine est atteint lorsque les prélèvements ne dépassent pas la capacité de renouvellement de la ressource disponible, compte tenu de la nécessaire alimentation des écosystèmes aquatiques, en revanche l'état chimique est bon lorsque les concentrations en polluants dues aux activités humaines ne dépassent pas les normes et valeurs seuils : http://www.eaufrance.fr/observer-et-evaluer/etat-des-milieux/regles-d-evaluation-de-l-etat-des/

194 Voir Comité de Bassin de la Guadeloupe, Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE 2010-2015, cahier 1, document PDF, 92 p.

195 Nous verrons au cours du développement que la place qu'occupent l'Agence régional de Santé et le BRGM quant à leur implication à propos de la ressource en eau. Il est important de préciser que ces services ne s'occupent pas de la même ressource en eau : ainsi, l'Agence Régionale de Santé, étudie la qualité des eaux de surfaces et le Bureau RGM suit et évalue les ressources des nappes souterraines.

nappes phréatiques, même si elles représentent un volume moins important en eau que celle de surface en France métropolitaine et singulièrement en Outre-mer, il arrive que dans certaines régions du monde que ces eaux souterraines peuvent constituer l'unique ressource de par leur importance[196]. En réalité ce concept d'« *eaux souterraines* », son existence est connue, souvent entendue mais peu connue[197] au sens terminologique du terme. Les notions qui lui sont propres ce sont : les « *aquifères* »[198]et l'« *aquitard* »[199], la « *porosité* », la « *formation* » et la « *perméabilité* ». Dès 1990, les autorités publiques ont mené en France une politique de gestion des eaux souterraines. Cette politique allait bouleverser l'ensemble des règles de la gestion des eaux douces. En effet, avec la loi sur l'eau de 1992, c'est toutes les ressources en eaux qui sont visées y compris celles qui sont souterraines. Ces dernières sont reconnues en tant que patrimoine et qu'il est nécessaire de les protéger et de les gérer. De plus la politique française de gestion de ces ressources n'est apparue que tardivement. Ainsi, la dimension patrimoniale a été reconnue en ce qui concerne ces eaux va booster son régime. En conséquence, la prise en compte des eaux de surface et son intégration en termes d'usage n'est pas une innovation, en revanche s'agissant des eaux souterraines, celles-ci ont été seulement réglementées[200], alors que sa prise en compte dans le cadre de la gestion s'est faite beaucoup plus tard. L'une des incertitudes qui persiste, c'est lorsque les eaux des départements d'Outre-mer ont été incorporées dans le domaine public de l'État, y compris les eaux souterraines, mais aucuns textes ne le précisaient. En définitive, la prise en compte des eaux souterraines, à la fois comme ressources complémentaires aux eaux de surface mais également par sa prise en compte dans le cadre de gestion quantitative de l'eau est la résultante qui justifie l'équilibre des ressources. Dans un premier temps, sur le plan quantitatif, l'on ne peut pas dire que les quantités prélevées quant à la ressource se valent. Par contre nous pouvons affirmer que ces ressources, toutes confondues, vont répondre aux différentes exigences quant à l'accès à l'eau. Cette nouvelle appropriation des eaux souterraines est, à notre sens, justifiée par des raisons pratiques surtout dans le cadre d'une disponibilité optimale avec un meilleur suivi de leur gestion et de leur protection. Une consolidation des ressources qui va répondre au principe de gestion intégrée de la ressource[201] en eau instaurée par la législation sur l'eau de 1992.

B - L'exception en Guadeloupe, l'ensemble des eaux exploitables selon leur débit

---

[196] Au Québec : en Mauricie 6400 forages, 243 puits soit 40 % de puits domestiques : www.uqtr.ca/geographie/hydro., également au Maroc, ou cette ressource est extrêmement importante pour son approvisionnement en eau.

[197] Voir par exemple : SIMPSON H., CONANT B. et MYSLIK J., *« Comprendre les eaux souterraines »*, Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, Fiche technique, n°06-112, 2006, 12 p.

[198] Un aquifère est *« une formation perméable saturée (imprégnée d'eau) qui peut fournir des quantités utiles d'eau par pompage. Les aquifères les plus productifs, constitués de sable et de gravier, sont habituellement vastes et profonds et sont alimentés par les eaux de pluie qui s'infiltrent dans le sol.» in* SIMPSON H., CONANT B. et MYSLIK J., *Ibidem*p.5,

[199] Les aquitards (ou couches encaissantes) *« sont constitués de matériaux peu perméables, notamment d'argile ou de schiste argileux, qui opposent une résistance au passage de l'eau », in* SIMPSON H., CONANT B. et MYSLIK J., *Ibidem,* p.5,

[200] Un régime qui, des 1935, avec l'application du Décret-loi du 8 août sur la protection des eaux souterraines, mise en place initialement pour protéger des sable verts dans les régions Parisiennes, puis étendu ultérieurement entre 1958 et 1935 à 13 autres départements de métropole ou d'Outre-mer.

[201] C'est au plan national que concept a été élaboré et défendu au début des années 1970. Son objectif et sa particularité résident dans la durabilité de la ressource en eau. L'idée d'une gestion par bassin-versant, issue de la loi de 1964, n'était une base d'une gestion plus rationnelle, ce qui 'n'était pas le cas au début des années 1960. L'avènement du concept *de « gestion intégrée de la ressource »*, l'a permis d'évoluer vers une gestion plus cohérente, à la fois par une plus grande prise de conscience et de sa mise valeur, tant aux dangers qui menacent son environnement sont graves et des moyens de la gerber tout au long de son cycle.

À travers l'unité de la ressource, l'ensemble des eaux en Guadeloupe peuvent être, selon leur débit, exploitables, mais le caractère exceptionnel de la prise en compte de cette unité n'est pas remis en cause pour celles dont l'exploitation n'est pas possible. Parmi lesquels, nous nous intéresserons principalement qu'aux eaux douces des Départements d'outre-mer. En ce qui les concerne directement, le droit de propriété de ces eaux a fait l'objet d'une simplification quant à sa domanialité publique : une unité juridique exceptionnelle (1), restée trop longtemps en léthargie (2) et de la prise en comptes du concept de bassin-versant (3)

1 - L'unité de la ressource, une spécificité en Guadeloupe.

Comme nous l'avons déjà évoqué, l'ensemble des eaux sur terre sont de natures différentes. Malgré ces différences, elles sont régulièrement classées sous deux formes distinctes : la première, c'est l'eau de surface et la seconde, l'eau souterraine. La première est toujours plus utilisée plus que la seconde en raison des moyens de prélèvements et d'une quantité importante selon sa qualité et du lieu de prise d'eau. Ces ressources en eaux, d'un côté ou de l'autre nous permettent de soulever une petite difficulté qui, pour l'étude, va permettre une meilleure compréhension en ce qu'elle est significative. Précisons tout de même que dans cette sous-partie de l'étude, nous n'allons pas faire de comparaison entre les eaux douces de la France métropolitaine avec celles des Outres mer. Sur l'un des points suivant nous soulevons-nous une spécificité qui nous semble importante. En effet, les autorités publiques, en domanialisant les eaux douces des départements d'Outre-mer et singulièrement celles de la Guadeloupe, créaient ainsi une unité juridique spécifique de la ressource en eau de ces territoires. Cette *« unité juridique de l'eau »*[202] n'est pas sans intérêt pour la collectivité publique qu'est l'État. Ce dernier a, en fait, créé cette unité juridique pour se l'approprier et exercer ces pouvoirs régaliens, en tant qu'autorité souveraine. C'est devenu une vérité juridique reconnue par l'ensemble des disciplines et notamment des juristes. C'est une réalité, que tous reconnaissent que le propriétaire des eaux douces dans les départements d'Outre-mer a été, est et demeure encore l'État, qu'il s'agisse des eaux stagnantes, des eaux courantes, des sources des eaux souterraines, des cours d'eau. Comme le précise François Goliard, *« cela signifie que l'État est propriétaire [également] des étangs, des mares, des nappes souterraines, des lits des cours d'eau, les berges appartenant à des personnes privées ou éventuellement à des personnes publiques »*[203]. Ces eaux ont bénéficié d'un statut qui, pendant longtemps, a été considéré comme ayant un caractère unique ou d'unicité dans ces territoires, alors qu'en France métropolitaine, il existait une multitude de régimes juridiques dans ce domaine. Ainsi en va-t-il de la question de ces régimes juridiques, fût-ce – elle applique par défaut ou encore, aurait-il une volonté de ne pas faire. Alors qu'en France métropolitaine ou dans départements d'outre-mer, c'est quasiment un même régime juridique qui devrait s'appliquer pour toutes les eaux douces. Pour mieux comprendre cette situation nous devons faire un petit retour en arrière et vérifier quelques éléments historiques à ce propos. Ce régime que nous décrivons ici est très ancien, qui *« s'est constitué dans la théorie des biens de la couronne outre-mer »*[204]. Tout en faisant remarquer que, cette domanialité permettait à l'État d'avoir un contrôle absolu sur ces eaux, ce qui n'est pas faux d'ailleurs, mais il y aurait une raison qui nous paraît encore mieux justifiée. C'est celle

---

202 Notion issue de l'article L.90 du Code du domaine de l'Etat.
203 C'est-à-dire l'Etat, les collectivités territoriales
204 *Op.cit.*, p. 26.

qui est relative à cette spécificité que mettons en avant ici, ou celui-ci trouve véritablement son fondement dans les variations climatiques, ou le jeu de l'abondance ou de l'insuffisance est d'une stabilité cruciale, ou encore comme une *« ressource rare et vitale en milieu tropical »* précise Eric Naim-Gesbert[205]. Étant considéré, à notre sens, comme une sorte de prévention, parce que l'objectif était, pour ces autorités, de remédier à une quelconque pénurie d'eau douce, il fallait obligatoirement trouver un équilibre au sens juridique par le droit public, afin de remédier aux éventuelles questions de pénurie si d'aventure elle se posait. Cette condition juridique ainsi posée répond à son objet, c'est-à-dire l'eau et son éventuel manque par cette domanialité publique. Cette unité juridique des eaux consacre un régime spécial des eaux en outre-mer. Elle fut admise depuis 1946, par l'article 2 de la loi de départementalisation n° 46-451 du 19 mars, puis par le décret n° 48-633 du 31 mars 1948 pris en application de loi évoquée. Cette loi de départementalisation devrait, normalement, s'appliquer en intégralité, cela ne fut pas le cas. Nous constatons que seul, l'article 2 des dispositions de cette loi a appliqué. Il résulte de ces méfaits, qu'il y avait bien une volonté de ne pas faire évoluer le droit de l'eau dans les outre-mer freinant du coup son développement, c'est la raison pour laquelle, cette unité juridique est restée trop longtemps en léthargie.

2 - Un principe d'« *unité* » des eaux douces, resté en léthargie.

Nous avons vu que la loi de 1946 instaurant la départementalisation dans les départements d'Outre-mer[206] et singulièrement de la Guadeloupe, est à l'origine de la reconnaissance des régimes de ces eaux douces sans précédent. C'est-à-dire qu'elle a instauré un principe d'unité de la ressource en eau pour des raisons de protection de celles-ci. Ce principe ne doit son existence qu'à ce décret n° 48-633 du 31 mars 1948, issue de la loi sus-évoquée qui la précédait. Cette dernière allait appliquer certaines prescriptions prévues de la première loi sur l'eau, celle du 8 avril 1898, à propos du régime des eaux existantes en métropole[207]. Cette situation nous a permis de nous interroger sur le fait de savoir pourquoi, malgré le principe d'unité de la ressource en eau instauré depuis tantôt en Outre-mer, singulièrement Guadeloupe, le statut de ces eaux n'a pas évolué au même titre que ceux en France métropolitaine. Nulle part ailleurs, c'est écrit que la Guadeloupe est un territoire en dehors de France métropolitaine, or il est précisé à l'article premier de la Constitution du 4 octobre 1958 que : « *La France est une république indivisible* ». Nous constatons alors que la question du statut de l'eau pour ces territoires insulaires est restée en léthargie pendant quelques années soit une quarantaine d'années. Cette situation ne peut que susciter de nombreuses interrogations : A savoir quelles en sont les principales raisons ? Malgré une certaine adaptation législative, plus ou moins, soutenue[208], nous déplorons un certain retard, assez conséquent constaté dans l'application de ces lois et règlements dans ce domaine de l'eau dans les Outre-mer. Ce constat est reconnu de façon unanime par l'ensemble des auteurs[209]. Ainsi la loi sur l'eau, n° 64-1 245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la

---

205 NAïM-GESBERT E., *« Du statut juridique des eaux outre-mer »»*, In BRETON J.-M. (sous direct.), *« Gestion des ressources en eau et développement local durable »*, Ed. KARTHALA, 2008, p.26.

206 Loi n°46-451 du 19 mars 1946, …

207 Loi ordinaire n° ???, du 8 avril 1898, sur le régime des eaux, J.O.R.F du 10 avril 1898.

208 Certains aménagements sont prévus par des textes spécifiques aux régions d'Outre-mer, au regard du pouvoir d'adaptation législative que sont, pour les principaux, L'article 73 de la Constitution française du 04 octobre 1953 (modifiée), et la Loi de programmation pour l'Outre-mer, n°2003-60 du 21 juillet 2003.

209 Cette observation est partagée par le professeur Jean Marie BRETON qui précise que, *« Dans le secteur de la production des eaux, la législation française demeure par ailleurs en partie en retard sur la législation européenne afférente au traitement sanitaires des eaux de consommations »*, in BRETON J.-M ., « *Droit à l'eau et développement durable en espace littoral et insulaire : cas de la*

répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, ou aucunes de ces dispositions n'ont été pas été appliquées dans les DOM[210]. En l'absence de toutes raisons, pourrait-on considérer que les Départements d'Outre-mer ont été oubliés[211]. Comme le précise Gérard Borvon[212], c'est « *un oubli manifeste* ». À cet égard nous devons considérer cet état de fait comme une absence de réponses de la part de l'État dans un secteur où celui-ci a, de façon indirecte, une certaine autorité. Cela justifie que ce sont les communes sont compétentes pour gérer l'eau sur leur territoire. Mais, en l'absence de politique adéquate et surtout de l'autorité des représentants l'État[213] c'est l'immobilisme total. Par ailleurs, avec la décentralisation de 1982[214] et la loi sur l'eau de 1992[215], des mutations vont s'opérer progressivement par une succession de textes législatives et règlementaires.

Par ailleurs, ce concept d' « unité » de la ressource sur un territoire a été instauré depuis le décret du 31 mars 1948 en Outre-mer, ensuite plusieurs autres législations sur l'eau ont été appliquées en France métropolitaine parmi les principales, celles concernant à la fois son usage et sa protection. Il s'agit des réformes de 1 898[216], de 1902[217], de 1964[218] de 1992[219]. Mais entre 1948, date du premier statut des eaux en Outre-mer et la loi sur l'eau de 1992 portant principalement sur la gestion globale de l'eau, l'on est passé d'un statut spécifique de domanialité reconnue aux départements d'Outre-mer à une gestion par bassin. Ce qui veut dire, qu'en termes d'applications de textes, le rattrapage ne pourrait, non seulement être fait dans son intégralité, en raison d'un certain nombre de facteurs cumulatifs, c'est-à-dire de l'évolution et le développement de la société, d'une urbanisation rampante et des problèmes environnements qui s'y attachent ; malheureusement entre ces périodes il y a un grand fossé juridique. Signalons ensuite que dans ces départements, l'absence de certaines structures administratives a failli, car elles ont été installées depuis peu[220]. Cette inégalité qui existe entre territoires - national et local puise ces racines dans les anciennes réglementations. Ainsi, les décrets d'extension du 31 mars 1948 ont introduit le droit domanial métropolitain mais ont laissé subsister la délimitation du domaine colonial. Ainsi, précise le texte, tous les cours d'eau et toutes les eaux stagnantes ou courantes, y compris les sources et les eaux souterraines sont incorporées au domaine de l'État[221]. Cette reconnaissance de ces eaux dont le propriétaire est l'État et sans plus. À cela, il y a évidemment une raison, comme le précise Jean DUFAU, c'est *« pour des raisons d'ordre (climat, sécheresse du sol, rareté relative et caractère des cours d'eau) le régime des eaux, […] obéit à un*

Guadeloupe », *in* J-M. BRETON., *« Gestion des ressources en eaux et développement locale durable. »* in Jean-Marie BRETON (sous direct.), Edition Karthala 2008, p.117

210 Selon le rapport sur le projet de l'eau sur l'eau présenté par le sénateur Bruno SIDO : *« si la loi sur l'eau du 16 décembre 1964 était applicable dans les DOM, elle y est longtemps restée inappliquée »,* in SIDO B., Rapport fait au nom de commission des Affaires économiques et du Plan sur « *le projet de loi sur l'eau et milieux aquatiques* », Rapport Sénat n°271, 30 mars 2005. p.197

211 BORVON G., « *Outre-mer : les oubliés des lois sur l'eau* », http://seaus.free.fr/spip.php?article11,

212 *Ibidem*

213 Cette période est située avant 1982 ou il y avait une politique basé sur la centralisation.

214 Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, J.O.R.F., 03 mars 1982.

215 Loi du 03 janvier 1992, *Op.cit*.

216 Loi du 08 avril 1898, *Op. cit*

217 Loi du 15 février 1902, *Op.cit*.

218 Loi du 16 décembre 1964, *Op.cit*.

219 Loi du 03 janvier 1992, *Op. cit*

220 Par exemple, l'Office de l'eau en 2006 et le comité de bassin de Guadeloupe. C'est par la loi 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (art. 51) qui a ajouté un article 14-3 à la partie non codifiée de la loi de 1964 pour créer dans chaque D.O.M., en lieu et place d'une agence de l'eau, un office de l'eau.

221 Art. L. 90 du Code du domaine de l'État.

régime spécial qui s'écarte de la législation métropolitaine »[222]. Ces eaux perdent *de facto,* leur nature privative et sont directement rangées et classées dans le domaine de couronne, puis avec l'évolution politique et administrative, insérées dans le domaine public de l'État. Lesquelles sont les fleuves, rivières, eaux stagnantes – mares et étangs [223] -, salines, sources alimentant les cours d'eau. De plus, l'usage de ces eaux était soumis à une autorisation prévue par une ordonnance royale, celle du 9 février 1827. En dépit de ces considérations, nous considérons que ces eaux ultramarines occupent complètement *« une place à part* »[224] Quelque dizaine d'année plus tard, avec la méthode de la gestion par bassin, incorporée par la réforme de 3 janvier 1992, les institutions de bassin prévues par la loi du 16 décembre 1964 n'ont été mises en place qu'en métropole.

3 - La gestion de l'eau par bassin : une nouvelle préoccupation pour les autorités locales.

La gestion de l'eau douce par bassin-versant, est une nouvelle préoccupation dans les départements d'Outre-mer, des territoires exigus ou il a fallu délimiter en bassin et sous bassin. Cette délimitation a une nature législative, elle est issue de la loi du 16 décembre 1964[225]. Cette réforme a été présentée comme la première étape de la décentralisation de la gestion de l'eau en France. Celle-ci a organisé la gestion décentralisée de l'eau par bassin en France métropolitaine. Puis avec la loi du 3 janvier 1992[226], le bassin est devenu le territoire de la gestion de l'eau[227], autrement dit, le bassin-versant, en tant que concept nouveau. Celui-ci va servir de cadre à la gestion territoriale de l'eau que ces territoires ultramarins ne peuvent y échapper. C'est une délimitation qui a une raison d'être car de façon générale sur l'ensemble d'un territoire, les eaux de surface et ceux du ruissellement fluvial s'écoule comme dans un entonnoir et gravite vers un même point appelé : exutoire[228], et correspond à l'embouchure d'un cours d'eau principal. Ce Bassin-versant[229] est délimité par une frontière naturelle c'est une ligne de partage des eaux qui consiste en une suite de points qui forment une crête suivant l'altitude et le relief du terrain. Celui-ci est nécessaire qu'en présence de l'eau et reconnue comme *« patrimoine commun de la nation »*. Il va s'agir en effet de *« participer à l'organisation du territoire, aujourd'hui dans le cadre du bassin-versant »*[230]. À cet effet, les autorités vont renforcer les impératifs de protection de quantité et de qualité de la ressource en eau en instaurant de nouveaux

---

222 DUFAU J., « *Le domaine public, Composition, Délimitation, Protection, Utilisation* », 4e Edition, Le Moniteur, 1993, p. 110.

223 Ceux-ci entre dans la nomenclature des zones humides de nous verrons en second partie de l'étude.

224 CHAMARD-HEIM C., « *Domaine public naturel et décentralisation- Un patrimoine au service des missions de l'Etat* », AJDA 2009, p. 2335.

225 Loi du 16 décembre 1964, *Op.cit*.

226 Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992, *Op.cit*.

227 Comme le précise Sylvie Vieillard-Coffre, l'on va *«« reprendre les limites d'un bassin versant pour organiser la gestion de l'eau semble donc être le meilleur moyen non seulement de respecter la nature, mais aussi de transcender les intérêts particuliers, puisque cette organisation naturelle de l'espace apparaît difficilement contestable »*», Hérodote 2001/3, N°102, p. 142

228 C'est un cours d'eau qui consiste de déversoir naturel ou non.

229 Une autre définition du bassin-versant : Selon l'abécédaire du Centre d'information sur l'eau, le bassin versant *est « une portion de territoire délimitée par des lignes de crêtes, dont les eaux alimentent un exutoire commun : cours d'eau lac mer, océan…etc. Le bassin versant se définit comme l'aire de collecte considérée à partir d'un exutoire, limitée par le contour à l'intérieur duquel se rassemblent les eaux précipitées qui s'écoulent en surface et en souterrain vers cette sortie. Aussi dans un bassin versant, il y a continuité : - longitudinale, de l'amont vers l'aval (ruisseaux, rivières, fleuves) ; - latérale, des crêtes vers le fond de la vallée ; - verticale, des eaux superficielles vers des eaux souterraines et vice versa. Les limites des bassins versants sont les lignes de partage des eaux superficielles. »*, Centre d'information sur l'eau, http://www.cieau.com/abecedaire/60-b

230 GHIOTTI S., *« Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence »*, Développement durable et territoires, Dossier 6, 2006, p.10

outils de gestion par bassin : le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)[231], hérité de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992[232]. Celle-ci n'a fait que compléter la précédente loi - celle de 1964. Elle va ainsi permettre la mise en place de ces outils dans les départements d'Outre-mer. Un outil qui va permettre une gestion territoriale des eaux. Ceci est considéré comme une innovation en termes d'organisation institutionnelle et politique à l'échelle du bassin, alors que cela n'est vraiment pas le cas : négligence ou inapplication volontaire des textes ! Nos critiques faites à propos des retards dans l'application des dispositions législatives sur l'eau sont une réalité, en revanche s'agissant de son objectif l'on constate autre chose. Une gestion par bassin qui a débuté dès 1964, nous estimons qu'elle a, certainement, été beaucoup plus efficace pour les territoires qui sont préparés à la mettre en place. Peut-être qu'en Outre-mer, c'était un peu trop tôt. De façon générale, l'instauration de cette gestion est une réponse et une avancée dans ce secteur et va jouer un rôle important sur les territoires de l'eau. L'on pourrait encore avancer que ces territoires ultramarins, vu leur ancien statut ils ne sont pas préparés à une telle intégration car il faudra ensuite mesurer les conséquences qui, certainement, aboutiront à un l'échec. C'est ainsi que le législateur a imposé ce type de gestion par Bassin-versant, dont l'intérêt est, certes, compris par les instances de l'eau singulièrement l'Office de l'eau de Guadeloupe et le comité de Bassin, par conséquent les moyens d'action mis en place n'ont pas permis d'atteindre cet objectif, l'on s'interroge donc sur leur efficacité quant à l'échec constaté de la première échéance qui avait été fixé pour 2015 par la Directive-cadre sur l'eau de 2000 (DCE)[233]. Cela consistait au bon état qualitatif des eaux douces. Donc cette nouvelle préoccupation est certainement nécessaire mais la législation sur l'eau n'a pas pris en compte les problèmes spécifiques liés à ce territoire. Tant bien que mal une mise en place qui s'est fait difficilement, encore partielle, suite au programme de mesure élaboré par le schéma d'aménagement des eaux (SDAGE). Ainsi chaque mesure est caractérisée par un contenu technique précis, un domaine d'application (une masse d'eau ou un territoire comportant plusieurs masses d'eau). Précisons que les études de recherches des eaux douces sur ce territoire de Guadeloupe ont débuté depuis quelques années avec l'Office de la recherche scientifique et technique outre-mer (ORSTOM) dès 1950, et se poursuivent de nos jours par le Bureau de recherches géologique et minière (BRGM)[234]. Toujours est-il, que la ressource en eau douce, principalement superficielle est disponible en une quantité satisfaisante pour assurer les différents usages et singulièrement celle destinée à la consommation domestique. Cette ressource est principalement gérée à une échelle cohérente sur le plan géographique et hydrographique. Indépendamment des frontières administratives, celle-ci – la gestion – dépend des limites hydrographiques des grands bassins-versants. À cette époque ce schéma n'était pas appliqué en Outre-mer, de plus dans les départements d'outre-mer, et singulièrement en Guadeloupe les données pluviométriques ont évolué par étapes successives. Comme le précise Michel Hoepffner et *al*, les premiers relevés datent de 1782, et le premier réseau de mesure date de 1830, mais c'est à partir des années 1990, plus précisément dès

---

[231] Nous développement sur ces nouveaux outils dans le Chapitre II, lorsque nous traiterons de l'office de l'eau et du comité de bassin

[232] Comme le précise Stéphane Ghiotti, *« La loi sur l'eau de 1992 poursuit ainsi la territorialisation de la gestion de l'eau et l'inscrit dans une dimension locale avec les SDAGE et les SAGE.»*, in GHIOTTI S., *Op. cit* p.14

[233] Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

[234] *Supra*, p. 111 : Nous verrons plus loin, l'importance de ce service dans le cadre de la disponibilité de la gestion de la ressource en eau douce sur un territoire.

1993[235] que ce processus est administrativement mieux structuré. Comme nous l'avons précédemment évoqué, dès 1946, la gestion est, implicitement, imposée sur ce territoire que par une gestion unifiée de la ressource en eau et ou les autorités locales vont décider de gérer l'ensemble des ressources (domaine d'État) alors le concept de *« bassin-versant »* n'était inscrit nulle part. L'avènement de la réforme de 1992, telle la loi sur l'eau du 3 janvier, a permis d'incorporer les Outre-mer dans la liste des quatorze grands bassins-versants répertoriés[236]. Ainsi la gestion par bassin est devenue, depuis cette réforme, une nouvelle préoccupation pour les territoires français en général. Pour être précis sur cette notion, le Bassin-versant, c'est *« la surface d'alimentation d'un cours d'eau ou d'un plan d'eau. Le bassin-versant se définit comme l'aire de collecte des eaux, considérée à partir d'un exutoire : elle est limitée par le contour à l'intérieur duquel toutes les eaux s'écoulent en surface et en souterrain vers cet exutoire. Ses limites sont les lignes de partage des eaux »*[237]. Si toutes les eaux sont domanialisées en Outre-mer, elles ne forment pas toutes des bassins-versants. Ainsi les cours d'eau de Basse-Terre se caractérisent par de faible linéaire et des bassins-versants de petite taille (10 à 30 km²). Seule exception, le bassin-versant de la Grande Rivière à Goyave est considéré comme le plus grand (avec une superficie de 158 km²). Celui est subdivisé en un certain nombre de bassins élémentaires *« sous bassin-versant »*. Ceux-ci sont peu nombreux, mais leur débit[238] est important quant aux opérations de prélèvement que nous avons déjà étudié. En conséquence, cette délimitation va permettre à ce que ces ressources en eaux soient maîtrisées quant à son exploitation.

Section II - L'exploitation et maîtrise de l'eau destinée à la consommation humaine.

L'alimentation en eau potable ou l'activité de distribution est une réponse à celle de la de production située en amont de celle-ci. Cette activité nécessite des moyens techniques importants et des prélèvements distincts[239]. D'année en année, la ressource en eau se trouve menacée par des pollutions diverses. De plus, la maîtrise de celles-ci devient préoccupante et implique une surveillance de l'ensemble de la filière, depuis le captage jusqu'au robinet du consommateur, un processus d'approvisionnement en eau potable d'ordre national, qui s'est appliquée par principe en outre-mer et singulièrement en Guadeloupe, quant au régime juridique des eaux domaniales, qui ne limite leurs appropriations aux personnes publiques. Ce régime juridique des eaux douces, dans le cadre de son exploitation, s'appuie sur leur débit. Celui-ci est marqué d'une_variabilité_quant aux prises d'eau. Même si le prélèvement, est nécessaire, il ne remplit pas toujours toutes les conditions de son exploitation, car ce sont, dans un premier temps des infrastructures qui permettent d'atteindre cet objectif[240]. À cet effet, l'on va s'interroger afin de savoir : est-ce que l'ensemble des conditions permettant de satisfaire aux prélèvements des eaux sont-elles réunies ? la répondre à cette question

---

235 Dans les départements d'outre-mer, le nombre de stations de mesure a évolution de façons significatives, passant de 20 stations en 1993 à 160 en 2010.

236 Le territoire français a été découpé en quatorze grands bassins versants : neuf bassins versants métropolitains : Adour-Garonne, Corse, Escaut, Loire-Bretagne, Meuse, Rhin, Rhône-Méditerranée, Sambre et Seine-Normandie ; cinq bassins versants d'outre-mer : Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique et Mayotte.

237 Source : www.eaufrance.fr

238 Nous verrons dans la prochaine section la question du débit

239 Cela peut être un prélèvement souterrain ou de surface, selon la disponibilité de la ressource en quantité et en qualité.

240 C'est-à-dire des ouvrages distincts et variés, comme des barrages, forages, canalisations, tuyauteries, pompes, compteurs, réservoirs etc., - qui vont permettent de prélever de l'eau brute en l'état.

se trouvent dans ces textes : les législations, réglementations, circulaires et autres textes. Cela ne paraît pas si évident que cela, alors qu'elle le devrait, surtout quant à la situation constatée sur le terrain où le défaut de protection des eaux est une difficulté pour les autorités, quand bien même, la distribution continue à se faire normalement. Pour aborder ce paragraphe nous allons nous interroger sur la question suivante qui est celle de savoir comment s'articulent les opérations de prélèvement avec la police de l'eau et des milieux aquatiques (§ - I), Il s'ensuit que l'eau, ainsi prélevée, doit être distribuée aux usagers, doit respecter une certaine conformité pour la consommation humaine au regard de la qualité juridiquement recommandée. C'est précisément, l'eau destinée à la consommation humaine qui doit être de bonne qualité gustative. Ainsi une certaine garantie doit être appropriée à cela mise à part, les infrastructures, - ouvrages de captages, réservoirs, canalisations - même s'ils sont, certes, des moyens utiles et nécessaires au fonctionnement du processus, qu'ils nécessitent un suivi ou un contrôle et surtout d'une maintenance régulière, car il s'agit avant tout de l'état de l'eau brute ainsi captée, qu'elle soit d'origine superficielle ou souterraine. Cela nous conduit à nous interroger sur leur compatibilité (§ - II).

I - Prélèvements des eaux brutes, la police de l'eau et des milieux aquatiques

Le prélèvement de l'eau dans la nature[241] est la première opération qui permet de confirmer sa disponibilité et ainsi caractériser tout un processus en général et le service de distribution d'eau potable en particulier. Celui-ci est un ensemble cohérent d'ouvrages distincts[242] permettant le prélèvement pour la production d'eau brute. Nous avons vu précédemment que par son origine, sa nature, l'eau douce est disponible dans des milieux distincts. Celle-ci n'est pas une copropriété où chaque personne – privée ou publiques - posséderait une certaine quantité d'eau suffisante ou encore, délimiterait son propre périmètre en s'attribuant un droit personnel, voire indirect, de prélever de l'eau sans aucunes autorisations administratives accordées au préalable[243] et encore moins sans aucuns contrôles sur sa qualité. À cet effet, les opérations de prélèvement nécessitent des moyens techniques ; certes, (A), qui sont soumises par des règles de polices, dont leurs respects laissent à désirer (B**).**

A - Les moyens techniques facilitant le prélèvement et le transport de l'eau.

Garantir à la population une alimentation en eau potable de qualité est une opération difficile à réaliser, dont les moyens utiles ont été d'installer des périmètres de protection. Cette garantie de la qualité sanitaire de l'eau destinée à la consommation humaine, a été instaurée par plusieurs dispositifs qui ont été institués au fil du temps par le législateur. Ainsi, le principe d'établissement d'un périmètre de protection des captages d'eau potable a été posé par l'article 10 de loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique. Le décret-loi du 30 octobre 1935 4 a étendu l'obligation d'instauration d'un périmètre de protection contre la pollution aux captages d'eau souterraine et aux captages d'eau superficielle (cours d'eau, lac, barrage-réservoir). Ensuite, la loi du 16 décembre 1964

---

241 Le service d'eau potable comprend également la potabilisation et sa distribution.

242 Tels que les ouvrages de prélèvement, d'adduction, de production et traitement, d'un réseau de distribution

243 Au regard de l'article L.1324-1 B, *« Lorsqu'une installation de production, de distribution d'eau au public […] sans l'autorisation […], l'autorité administrative compétente met en demeure la personne responsable de la production ou de la distribution de l'eau au public ou, à défaut, le propriétaire de l'installation de production, de distribution d'eau ou de l'établissement thermal en cause de régulariser sa situation dans un délai déterminé, en déposant une déclaration ou une demande d'autorisation. »*

a réformé en profondeur le régime de protection des captages d'eau potable, afin non seulement de lutter contre la pollution mais plus largement *« d'assurer la protection de la qualité des eaux »* et enfin, la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, a remis en cause ce dernier point afin d'aller vers la généralisation des périmètres de protection des captages, avec quelques améliorations en 2021[244].

À cet égard, le périmètre de protection, est un outil fondamental pour la lutte contre les pollutions ponctuelles. Il s'avère d'une efficacité pour l'objectif mais insuffisante vis-à-vis des pollutions diffuses par exemple. Il convient désormais d'engager la protection des aires d'alimentation des captages d'eau, dont l'extension est à la mesure de l'objet à protéger. Ce concept est inscrit dans la loi sur l'eau de 2006 qui concerne la ressource en eau douce mais également les milieux aquatiques. Elle est suivie d'une autre réforme, celle du Grenelle de l'environnement et le nouveau plan national *« santé-environnement »* qui ont également mis en avant la nécessité de protéger les captages d'alimentation en eau potable vis-à-vis des pollutions diffuses (1). En Guadeloupe, la mise en place de ces moyens de protection n'a pas été correctement suivie, désormais est encouragé par les textes (2). Par ailleurs, ces moyens permettant de prélever l'eau brute nécessitent une protection nécessaire, juste et adaptée au territoire, bien que, cette dernière soit nécessaire pour les opérations de forage des eaux souterraines. Le but, c'est d'extraire de l'eau du sol pour la première et de capter de l'eau pour la seconde. Parmi elles, les premières sont beaucoup plus délicates que la seconde. Ces moyens auxquels l'on a recours sont des ouvrages et des installations qui vont générer des activités qui peuvent avoir des impacts considérables sur la ressource en eau, de plus, les conditions de leur utilisation sont soumises à la réglementation de la police de l'eau[245]. L'une des premières pressions constatées est celle exercée par des ménages, alors que ceux-ci peuvent l'être de façon quantitative[246] Il s'ensuit que l'eau fournie et utilisée par les usagers peut être inférieure ou supérieure à cette demande d'où l'intérêt d'une telle question relative à l'impact du prélèvement sur les facteurs quantitatifs et qualitatifs (3).

1 - Les mécanismes nécessaires et efficaces pour la protection des captages : une garantie pour la sécurité sanitaire des eaux.

C'est afin de répondre à plusieurs enjeux fondamentaux que requiert la gestion de l'eau que les captages d'eau, ou aires d'alimentation doivent recevoir une protection aux différents points de prélèvements, sur ce territoire Guadeloupe l'on compte 64[247]. À ce propos, ces enjeux sont nombreux : de permettre à tous d'avoir accès à l'eau potable, de préserver les ressources en eau et les milieux aquatiques, de veiller à leur bon état et prévenir les pollutions diffuses et ponctuelles, etc.,

---

[244] En 2021, le Conseil Constitutionnel dans une Décision n° 2020-883 QPC du 12 février 2021 a instauré des *« Mesures transitoires accompagnant les nouvelles dispositions relatives à l'instauration des périmètres de protection des captages d'eau potable »*

[245] Nous verrons dans le (B) de cette section, que ces opérations ne sont pas exempts des décisions, elles sont prises localement par le préfet, représentant de l'État dans le département, et sont soumise à une procédure minutieuse et rigoureuse. La décision de l'accorder ou non est prise après une enquête qui permet d'étudier les impacts potentiels du projet et surtout de consulter la population concernée. Ensuit celle-ci est accordée pour une durée déterminée, elle n'est pas définitive. Elle peut être retirée ou modifiée dans un sens plus strict, sans indemnité, en cas de risque pour la santé publique (eau potable).

[246] Ces quantités peuvent être distinguées selon leurs usages, ainsi la consommation brute ou prélèvement brut, c'est le volume qui est prélevé, dont une partie retourne dans le milieu naturel, et la consommation nette : c'est le volume qui a été prélevé et qui ne retourne pas dans le milieu, Il peut s'agir des quantités évaporées, absorbées, et des fuites dans les réseaux.

[247] Précisons que « *l'eau est prélevée via 64 points de prélèvements (28 en rivière et 36 en souterrain) qui alimentent 52 unités de production. 71 % des prélèvements s'effectuent en Basse-Terre (donnée de 2011) »*, in Institution des émissions des départements d'Outre-mer – Rapport annuel IEDOM 2015, Edition 2016, p.91

comme le précise la directive instituant un cadre communautaire pour une politique de l'eau (DCE), en fixant un objectif de bon état des masses d'eau avec un certain nombre de défis comme, la surface sur laquelle l'eau s'infiltre ou ruisselle afin d'alimenter le captage, ou encore l'aire d'alimentation doit obligatoirement être protégée. À cet effet, c'est le Code de l'environnement qui le prévoit (Article L.215-13), en ce qui concerne les eaux souterraines et le Code de la santé publique pour les eaux de surface. L'intérêt d'une telle protection est à la fois une garantie pour l'alimentation en eau potable mais également une réponse relative un enjeu de santé publique. Il s'ensuit que des conséquences graves peuvent subvenir lorsqu'elles ne sont pas mises en place, car l'exposition chronique aux pesticides constitue l'un des principaux facteurs de risque pour la santé. Ces risques de pollution peuvent être à longs ou à moyens termes et de plus, ils sont le plus souvent liés à l'ingestion de doses très faibles mais répétitives. Ces conséquences vont impliquer une ou plusieurs responsabilités, d'autant plus quand on sait que le code de la santé publique fixe à un certain seuil, les limites de qualité en pesticides dans l'eau distribuée, soit par exemple à 0,10 µg/l pour chaque pesticide. Ce qui voudra dire que la protection est de mise notamment celle des aires de captages ne peut être négligé, d'autant plus qu'elle s'accompagne des actions fondamentales, plus précisément d'un plan d'action, qui, lorsqu'ils sont engagés doivent être complémentaires aux dispositions réglementaires existantes. Les plans d'action instaurés pour cette protection dans lesquels les principales luttes sont celles des pollutions diffuses qui peuvent, certainement être d'origine agricole. À cet effet, des dispositions sont déjà prévues par les textes : parmi elles, les prescriptions arrêtées par la déclaration d'utilité publique (DUP)[248] des périmètres de protection de captages. Pour de telles opérations les autorités publiques doivent avant tout élaborer un plan d'action concernant l'aire d'alimentation de captage[249]. La délimitation de celle-ci va mobiliser un certain nombre d'acteurs – les maîtres d'ouvrage, les services de l'État et les collectivités et l'Office de l'eau. Précisons que parmi eux, les collectivités ont une obligation de protection à l'égard de ces eaux destinées à la consommation humaine en ce qui concerne les captages publics. Cette protection est un acte de prévention et soumise à une réglementation en conséquence, qui est d'ailleurs ancienne[250] mais est devenue une contrainte[251] pour la production de l'eau : Ainsi s'agissant des eaux superficielles ou de surface, cette réglementation s'est appliqué beaucoup plus tard que celle des eaux souterraines[252]. Elle est beaucoup plus limitée en ce que deux sur les trois types de protections sont applicables, celles qui sont rapprochées (PPR) et celles qui sont éloignées, instauré par les dispositifs des articles L 1 321-2 et R 1 321-13[253] du code de la santé publique. S'agissant des eaux souterraines, l'article L 1 321-2 du même code précise que

---

248 L'article L. 1321-2 du Code de santé publique

249 Ainsi, l'article L211-3-II-5° du code de l'environnement prévoit que l'autorité administrative peut établir un programme d'actions sur les zones d'enjeux environnementaux dont les aires d'alimentation des captages. Ces zones sont définies par le code rural (R211-110 du code de l'environnement renvoyant aux articles R. 114-1 à R. 114-10 du code rural et de la pêche maritime).

250 En effet, la mise en place d'un périmètre de protection d'un captage d'eau souterraine est évoquée dès la loi du 15 février 1902. Mais, il faut attendre la loi de 1964 pour que l'obligation soit élargie aux prises d'eau de surface. Ensuite, la loi 92-3 du 3 janvier 1992 a ensuite étendu l'application de cette réglementation aux ouvrages créés avant 1964.

251 Voir Circulaire du 24 juillet 1990 relative à la mise en place des périmètres de protection des points de prélèvements d'eau destinée à la consommation humaine, J.O.R.F du 13 septembre 1990.

252 La loi sur l'eau du 16 décembre 1964 crée cette obligation et les circulaires du 24 juillet 1990 et celle du 8 janvier 1993, viennent ensuite rappeler et confirmer cette application. Ils en déduisent que les prises d'eau de surface ne peuvent bénéficier d'une simple protection naturelle mais doivent donc toutes être pourvues de périmètres de protection. La loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, quant à elle, va imposer un délai de 5 ans, s'agissant de la création d'un périmètre de protection immédiate pour les ouvrages bénéficiant d'une protection naturelle, au vu des risques de dégradation des ouvrages, entre autres par malveillance.

253 Cet article précise que les périmètres peuvent porter sur des terrains disjoints. La possibilité de créer des périmètres sur des terrains disjoints a été introduite pour faciliter la création des périmètres de protection pour les captages implantés en particulier en zone karstique.

pour assurer la protection de la qualité des eaux souterraines, trois types de périmètres de protection différents (immédiat, rapprochée et éloignée) peuvent être installés par l'acte de déclaration d'utilité publique d'un captage. L'installation de ces périmètres est à la fois cumulative et correspond à des nécessités différentes[254], d'autant plus qu'ils ont une finalité qui permet donc d'éviter à ce que ces différentes zones de protection soient affectées par des pollutions ponctuelles ou accidentelles susceptibles de mettre en danger les populations desservies. Ces outils de protection ont une vision préventive dans la pratique, ils visent le plus souvent à protéger la ressource et non pas seulement le captage comme le précise la réglementation. À cet égard, celle-ci soulève une interrogation relative à son efficacité de ces outils quant à l'atteinte de leur objectif ou des efforts à faire en termes de protection. Malgré cette obligation, le défaut de protection a été largement constaté sur la plupart des territoires, en France métropolitaine et en outre-mer. En Guadeloupe, la démarche de qualité des eaux est largement mise en cause par certains auteurs[255]. À cet effet, certains constats ont été faits dans les années 2000-2001, concernant la qualité de l'eau quant aux points de captage. M. Koussoula-Bonneton Athanasia souligne la défaillance des autorités dans la mise en place des périmètres de protection en précisant qu'*« il n'existe pas de périmètre de protection immédiate rapprochée ou éloignée et les périmètres de protection immédiate ne sont pas respectés »*. En l'absence de tels dispositifs, ces autorités n'ont pas pris la mesure des risques qu'ils peuvent faire encourir à la population, soit parce qu'ils n'avaient pas les moyens pour les mettre place, ou comme nous l'avons déjà précisé, le retard en termes d'application des lois sur l'eau qui s'abat sur l'ensemble du processus comme un *« château de cartes »*. À ce propos, par cette mise en place nous constatons que le bilan est peu satisfaisant, cela voudrait dire que la population française a, sans doute, consommé de l'eau de moins bonne qualité durant quelques années. Nous considérons en définitive qu'il importe de minimiser les risques de pollution du captage à l'ensemble des eaux douces et particulièrement aux eaux souterraines que les eaux superficielles. : D'où la difficulté des autorités publiques dans la mise en place des périmètres de protection.

2 - La mise en place des périmètres de protection obligatoire et indispensable : une application difficile.

Pour bien comprendre le développement qui va suivre, nous devons rappeler le principe directeur que nous avons traité précédemment : *« l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général… »*. Selon l'esprit de ce texte, les ressources ne doivent pas être épuisées au profit d'une seule génération. C'est dans cette dynamique que le prélèvement de l'eau doit être fait, autrement dit cette opération va, non seulement, permettre son accès mais également la valoriser car doivent être faits pour préserver la ressource en eau. À cet égard, la protection de l'eau doit être efficace dès son extraction selon son origine, elle est l'établissement de

---

[254] Selon la précision des textes, il s'agit d'un périmètre de protection immédiate dont les terrains sont à acquérir en pleine propriété, d' un périmètre de protection rapprochée à l'intérieur duquel peuvent être interdits ou réglementés toutes sortes d'installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux et, le cas échéant, d' un périmètre de protection éloignée à l'intérieur duquel peuvent être réglementés les installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols et dépôts ci-dessus mentionnés.

[255], Notamment KOUSSOULA-BONNETON A., *« L'offre et la demande aux Antilles française : Evaluation, rationalisation et perspective » in* BRETON J.-M. (*sous direct.*). *« Gestion des ressources en eau et développement local durable »,* Edition KARTHALA, p. 59

périmètre de protection présente un caractère d'intérêt général pour la raison que nous venons d'évoquer, et autorise le préfet à considérer l'opération comme d'utilité publique. Étant gouverné par des conditions déjà évoquées, c'est-à-dire celles permettant sa mise en place au titre du Code de l'Environnement[256], pour la protection de la ressource, et au titre du code de la santé publique[257], pour la protection des populations desservies, la nécessité du prélèvement par les captages distincts doit être possible tant que l'eau est disponible. Par conséquent, son caractère obligatoire doit être pris en compte par les autorités concernées. En revanche lorsque l'on constate certaines situations comme la fermeture des captages, surtout lorsque les conditions d'accès à une ressource sont à la fois abondantes, de qualité, et suffisamment diversifiée pour assurer la sécurité de l'approvisionnement ou encore le défaut de protection des eaux. Ces situations, aussi problématiques qu'elles soient, ne peuvent que porter atteinte aux usagers, consommateurs de cette eau. En l'absence de toutes justifications nous pouvons considérer que les règles ont été enfreintes, où ne sont pas adaptés à tous les cas[258]. À ce propos, tous les textes ne peuvent pas s'adapter à toutes les situations, c'est le cas ici, car il y a une incohérence entre les textes - législations, réglementations – et la pratique[259]. Par ailleurs, en ce qui concerne ces aires d'alimentation des captages, la loi sur l'eau du 30 décembre 2006 est venue préciser cette obligation. Le législateur a ainsi défini dans son article 21 un cadre d'action réglementaire qui permet à l'autorité administrative de délimiter des zones d'enjeux environnementaux, dans lequel il est prévu à l'article L211-3-II-5° du code de l'environnement que l'autorité administrative doit mettre en place dans ces zones un programme d'actions à cet effet. Ce dispositif doit répondre concrètement aux objectifs fixés par la loi dite *« Grenelle II »* dans le but de renforcer la protection de ces aires d'alimentation d'au moins 500 captages d'eau destinée à la consommation humaine, importants, ou menacés de dégradation de leur qualité. Par ce qui vient d'être précisé, le législateur est, encore et toujours, dans une démarche progressive en ce qui concerne la protection des eaux, sans vraiment se soucier des difficultés de ceux qui vont les appliquer et des conditions mises à leur disposition. À notre sens, l'esprit de ces textes ainsi légiféré, n'a qu'un objectif en termes de protections qui est à la fois la sauvegarde à moyen terme des ressources, en ayant comme vision l'environnement et la protection à court et moyen terme des populations en termes de santé. Des éléments qui semblent être crédibles dans les faits mais lorsque l'on passe à la pratique, des soucis de natures financières demeurent le frein de telles réalisations : En conséquence devons-nous, nous attendre qu'à travers ces constats mais également face aux contraintes législatives que le bilan soit atteint ? La réalité nous démontre que ces situations se perpétuent, car ces constats opérés depuis un certain temps démontrent toujours les mêmes difficultés à propos de la mise en place de ces protections en 1990 et 2010[260]. Ainsi dès 1997, dans une enquête réalisée conjointement par les Ministères en charge de la Santé et de l'Environnement, celle-ci précise que seulement 14 % des 1 300 prises d'eau superficielles bénéficiaient d'une Demande d'Utilité Publique (DUP) définissant un périmètre de protection. En 2001, le rapport Gérard Miquel précisait également que *« sur les*

---

256 Voir, Article L211-3 Code de l'Environnement

257 Voir, Article L1321-2 et suivants du Code de l'Environnement

258 Comme le précise le rapport Miquel, *« L'instrument juridique des périmètres de protection n'est pas adapté aux enjeux actuels de la dégradation de l'eau. En particulier, il n'est pas adapté aux pollutions diffuses »in* MIQUEL G., (sous la direction de), *«la qualité de l'eau et de l'assainissement en France »* Assemblée nationale, Rapport au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques technologiques. Rapport Assemblée nationale n°705, 2003, p.190

259 Les législations se succèdent, avec le plus souvent l'application de nouveaux paramètres, par exemple l'environnement, le développement durable etc.

260 En effet, depuis les années 1990 jusqu'à l'année 2010 de nombreux retards ont été observés dans la mise en place de ces protections

35 171 points de prélèvements d'eau destinés à la consommation humaine, 12 786, soit 35,3 % seulement bénéficiaient de périmètres de protection. En excluant les procédures en cours, près de 22 800 captages ne bénéficient pas des périmètres de protection « obligatoires »[261] Enfin en 2009, Le Plan national Santé Environnement (PNSE) élaboré en France pour la période 2004-2008[262], pour lequel la protection des captages utilisés pour la production d'eau potable était l'une des actions prioritaires, fixait comme objectif la mise en place des périmètres de protection des captages autour de 80 % des captages en 2008 et de la totalité en 2010. Il en résulte d'un constat très préoccupant en 2009 et des objectifs peu satisfaisants en Guadeloupe[263]. Devons justifier cette situation par des motifs tenant aux retards de ces territoires ? En tant que justification, il a été considéré pour la période de 1997 que ce retard est lié à la difficulté d'appliquer la législation actuelle, issue essentiellement de la protection des captages d'eau souterraine c'est-à-dire un manque de méthode dans la procédure de mise en œuvre et de la complexité de certains dossiers, puis en 2001, l'on estime que *« la raison essentielle est liée à la procédure, signalée en annexe, qui est particulièrement lourde* » [264]. Et enfin s'agissant du bilan de la protection des captages de 2009[265], ce retard enregistré par rapport aux objectifs du PNSE 1, celui-ci est lié principalement à la lourdeur fréquente de la procédure de mise en place des périmètres de protection des captages : nombre d'acteurs impliqués, moyens financiers souvent importants à mobiliser mais également de nombreuses notions techniques, juridiques et administratives à maîtriser par les collectivités. À ce propos, certaines recommandations ont été formulées quant aux remèdes apportés. En estimant que les collectivités n'ont pas été préparées pour de telles opérations, des outils d'appui technique et méthodologique et un appui financier devraient leur être proposé par les principales instances (Agence de l'eau / Office de l'eau) que ce soit en matière de procédure et/ou de réalisation de travaux. Par ailleurs, le rôle principal des captages, c'est d'assurer les prélèvements d'eau, et qu'en cas de problèmes particuliers leurs abandons ne peuvent affecter l'alimentation en eau car ils sont justifiés, c'est le cas en France entre 1998 et 2008[266], inventaire réalisé par la direction générale de la santé (DGS). Dans cet inventaire la France métropolitaine et les départements d'outre-mer[267] ont été pris en compte. Une opération comme celle-ci est justifiée, cependant les motifs varient selon les Départements et Régions. En Guadeloupe, la principale cause d'abandon est liée à la mauvaise qualité de l'eau[268]. Autrement dit, hormis la vétusté

---

[261] *Ibidem*, p. 93

[262] PNSE 1 adopté le 21 juin 2004 pour cinq ans: D'après le bilan réalisé par le ministère chargé de la santé : Protection des captages utilisés pour la production d'eau potable – Août 2009

[263] En effet, après un constat en fin août 2009, cet objectif n'était pas atteint avec un peu plus de la moitié soit 56,6 % des ouvrages de prélèvement sont dotés de périmètres de protection des captages sont déterminés par arrêtés de demande d'utilité publique (DUP), ce qui correspond aux deux tiers soit 66,1 % du volume d'eau prélevée. Il restait 14 694 captages à protéger

[264] MIQUEL G., (sous la direction de), *«la qualité de l'eau et de l'assainissement en France »* Op. cit., p. 92

[265] Le bilan « *Protection des captages utilises pour la production d'eau potable – Aout 2009* » réalise par le ministère charge de la santé

[266] Ainsi la France compte quelque 34 000 captages produisant chaque jour 18 millions de mètres cubes d'eau destinée à la consommation humaine. Entre 1998 et 2008, près de 440 captages ont été abandonnés en moyenne chaque année, révèle le bilan de la première enquête nationale sur l'abandon des captages : Voire, Secrétariat d'Etat chargé de la santé et Direction Générale de la Santé, *« Abandons de captages utilisés pour la production d'eau destinée à la consommation humaine »*, Bilan Février 2012, [en ligne], disponible sur :< http://www.sante.gouv.fr/protection-de-la-ressource-en-eau-utilisee-pour-la-production-d-eau-potable.html », Consulté le 23 juin 2015, p.1

[267] Parmi ces 7 003 captages, 301 ouvrages (4 %) étaient des prises d'eau superficielle et 6 702 (96 %) étaient des captages d'eau souterraine. La cause d'abandon est renseignée dans SISE-Eaux pour 6 563 captages (94 %). Par ailleurs, 1 579 captages abandonnes ne disposent pas de date d'abandon dans SISE-Eaux.

[268] Ces motifs justifiant l'abandon des captages d'eau : la qualité de l'eau, sa rationalisation, son faible débit, raison administrative, captage non protégeable, captage dégradé et NB de captage abandonnée : voir Bilan Secrétariat d'Etat chargé de la santé et Direction

de certains, en raison de leur faible productivité ou de la vulnérabilité de la ressource, pour les autres ils sont principalement affectés par les pollutions d'origines agricoles : nitrate, pesticides et autres. Ce problème de qualité de la ressource constitue la première cause d'abandon en raison des coûts élevés des traitements et de protections. Cette situation exerce une forme de pressions sur la ressource en eau en termes quantitative. En définitive après avoir fait un état des difficultés qui sont à la fois de la mise en place en termes d'action de protection de la ressource comme le souhaitent les textes mais également les ouvrages qui ont été abandonnés ainsi que ses conséquences sur les pertes de ressources exploitables. Nous considérons que ces problèmes sont dus en partie au défaut de contrôles ou, contrôles partiels et dans la surveillance de l'état des captages par les autorités gestionnaires. Par ailleurs, certaines remarques et critiques ont été prises en compte et à ce propos, les collectivités ont fait des efforts[269], qui méritent de l'être davantage, car il y va de la santé de la population. En dépit de ces analyses, la Guadeloupe présente un retard conséquent vis-à-vis des autres départements avec en 2009, 5 % des captages disposaient d'une déclaration d'utilité publique. En 2013, près de 30 % des captages soit 65 % du débit prélevé, dispose d'une déclaration d'utilité publique. En conséquence, dans ce département d'Outre-mer, la préoccupation est encore grande, la question est de savoir comment réduire les impacts sur les prélèvements de la ressource en eau dans une logique de développement durable.

3 - Le prélèvement et ses impacts sur les facteurs qualitatif et quantitatif de l'eau.

À partir du moment où l'eau douce (brute) est extraite de ces milieux - souterraine et/ou de surface -, de manière permanente ou temporaire, pour être traitée, puis transportée à son lieu d'usage, cette opération est considérée comme un prélèvement. Autrement dit, c'est la quantité d'eau prélevée pour les usages divers comme l'irrigation, l'industrie, et la consommation domestique etc. En d'autres termes, c'est le volume d'eau captée artificiellement dans les cours d'eau ou les nappes souterraines pour des usages spécifiques, qui sont définis en référence à un système de ressources particulier par exemple le bassin-versant en ce qui concerne l'eau surface par exemple, que nous avons déjà étudié. Cette opération de prélèvement est nécessaire mais à des conséquences directes et indirectes sur ces eaux. En s'intéressant plus particulièrement à l'eau destinée à l'approvisionnement public, nous avons constaté qu'elle exerce une forte pression sur les ressources avec des incidences importantes sur la quantité et la qualité. Ceux-ci nous permettent, à titre d'exemple d'évoquer trois cas précis : Dans un premier temps le problème de salinité des eaux dans le cadre des forages, à ce propos, dans une étude menée par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) de Guadeloupe[270], sollicitée par l'Office l'eau, dans le cadre de sa mission d'appui aux politiques publiques, pour la réalisation de l'étude portant sur l'analyse des impacts des activités humaines sur l'état des eaux souterraines, après un inventaire des pressions sur l'ensemble de l'archipel. Cette étude révèle qu'il existe quatre types de pressions qui sont susceptibles d'impacter les masses d'eau souterraine, il s'agit donc : - des prélèvements ; des pressions d'origine agricole : incluant les pesticides et les composés azotés ; des

Générale de la Santé, *« Abandons de captages utilisés pour la production d'eau destinée à la consommation humaine »*, Bilan, 2012 p. 9-10: http://www.sante.gouv.fr/protection-de-la-ressource-en-eau-utilisee-pour-la-production-d-eau-potable.html

269 Cependant, actuellement, ainsi que cela ressort des statistiques du ministère chargé de la santé publique, seuls 57% des captages publics d'eau destinée à la consommation humaine bénéficient de ces protections (soit un total de 19 395 captages en janvier 2010)

270 DUCREUX L., RATSIMIHARA A. et al. *«Etude des relations Pressions-Impacts – Etats à l'échelle des masses d'eau souterraine de Guadeloupe dans le cadre de la révision de l'état des lieux »*, Rapport final, BRGM/RP-63816-FR, septembre 2014

pressions d'origine urbaine : impliquant principalement l'assainissement (collectif et non collectif) ; et les pressions d'origine industrielle[271]. Il s'ensuit qu'en mettant en corrélation, d'une part, les pressions exercées sur la ressource et les impacts. L'étude montre qu'il existe deux types de pressions qui ont un impact significatif et avéré sur les masses d'eau souterraine de Guadeloupe, il s'agit en réalité des prélèvements pour alimenter les territoires déficitaires comme la Grande-Terre. D'autre part, d'autres suivent, comme celles qui sont diffuses ou d'origine agricole et notamment les produits phytosanitaires présentent un impact significatif pour les masses d'eau de Grande-Terre, Marie-Galante et du sud Basse-Terre[272] Or ces nappes sont fortement vulnérables aux phénomènes d'intrusions de salines[273]. Ainsi sur certains secteurs, ce phénomène est présent, par exemple celui des plateaux du nord de la Grande-Terre et qui finalement permet une augmentation des chlorures dans les eaux souterraines. Dans cette hypothèse, c'est le facteur quantitatif qui est affecté par la pollution des eaux marines, ou le problème salinité de l'eau ou la quantité de sels dissous dans un l'eau prélevée[274]. Ceci inclut d'autant plus une exigence de qualité. S'ajoute également, le problème des eaux rejetées dans la nature après usage, ou ces eaux après usages domestiques ou non, ou pour de multiples usages domestiques qui salissent la souille. À cet effet, cette politique des eaux usées est juridiquement bien établie en France[275]. Or, l'on remarque que les stations d'épuration qui sont censées recueillir, nettoyer, purifier l'eau utilisée par l'homme, c'est-à-dire les « *eaux usées* », sont bien insuffisantes dans certains pays. C'est une problématique mondiale, car dans le monde, *« 2 millions m^3 d'eaux usées (2 milliards de litres d'eaux usées) sont rejetées chaque jour dans le monde, soit 730 millions m^3 par an ! »*[276] De plus, selon l'Organisation des nations unies (ONU), en 2003, la quantité d'eaux usées produites par l'Homme était l'équivalent du poids de l'ensemble de la population humaine soit le poids de 6.8 milliards de personnes. Ces eaux usées non traitées et déversées dans les cours d'eau sont l'une des plus importantes formes de pollutions des eaux dans le monde. En France métropolitaine, et surtout dans les Outre-mer la situation est grave. Une mise en conformité de l'assainissement des collectivités doit être faite afin de respecter les directives européennes[277]. À cet effet, deux points essentiels ont été soulevés et nécessitent une grande

---

271 *Ibidem*, p.3

272 *Ibidem*, p 3-4

273 Cette situation est très fréquence à la Réunion, ou les nappes littorales sont fortement exploitées pour l'alimentation en eau potable, soit 50 % des prélèvements annuels. Cette exploitation des nappes est affectée par ce phénomène d'intrusion des salines qui est l'une des principales préoccupations : à ce propos voir travaux de thèse d'Andréas STOLL, *« Intrusion d'eau saline à l'Île de la Réunion : test méthodologique de modélisation en densité variable : test méthodologique de modélisation en densité variable »*, Thèse de doctorat en Sciences d'ingénieur en environnement, Zurich 2006, 76 p.

274 Par exemple, la nappe d'eau souterraine qui occupe l'ensemble de la région de la Grande-Terre, dont quatre unités morphostructurales sont délimitées c'est-à-dire, les plateaux du Nord, les Plateaux de l'Est, la Plaine de Grippon et les Grands fond, est en relation avec les milieux océaniques. De sa situation, elle est vulnérable au risque de salinisation surtout en cas de surexploitation de la ressource. Voir page 11 du Rapport BRGM : DUMON. A., *« Etude de la productivité de neuf ouvrages de production d'eau potable – Appui au SIAEAG»*, Rapport final, BRGM/RP 53890-FR, décembre 2007

275 Cette une norme au départ, d'origine européenne, qui impose une obligation en termes d'application, depuis le 20 juin 2005. Elle a été transcrite en Norme Française (NF) en novembre 2005. Depuis le 1er juillet 2008, son application est obligatoire, avec la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006, celle-ci impose aux communes d'avoir un contrôle toutes les installations d'épuration individuelles avant le 31 décembre 2012 et d'assurer leur mise aux normes : arrêté du 27 avril 2012 relatif aux modalités de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif, J.O.R.F du 10 mai 2012 ; arrêté du 7 mars 2012 modifiant l'arrêté du 7 septembre 2009 fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif recevant une charge brute de pollution organique inférieure ou égale à 1,2 kg/j de DBO5, J.O.R.F du 25 avril 2012

276 Selon l'ONU, *« L'humanité a rejeté, en 2012, 730 milliards de litres d'eaux usées par an contre 985 milliards en 2010. En 2010, les hommes rejetaient 31 250 litres d'eaux usées par secondes, soit 2,7 milliards de litres par jour »*, in http://www.planetoscope.com/eau-oceans/1104-litres-d-eaux-usees-rejetees-dans-la-nature-dans-le-monde.html

277 A cet effet la Commission européenne, en date du 29 avril 2015, a fait part de sa décision de saisir la Cour de Justice de l'Union européenne concernant les manquements de 17 agglomérations à traiter les eaux usées selon les exigences européenne.

intervention : ceux-ci concernent la *« diminution des rejets d'eaux usées non traitées et une amélioration des performances des stations de traitement des eaux usées et des systèmes de collecte*. ». En Guadeloupe, le réseau de collecte des eaux usées ne couvre pas l'ensemble de la population soit environ entre 20 et 30 %, et dans les zones où elle est implantée[278] des recommandations ont été faites aux collectivités. En conséquence, Il résulte de ce qui vient d'être précisé, que la quantité d'eau prélevée dans le milieu naturel même si cette quantité rejetée dans la nature est moindre par manque de maîtrise des rejets elle emporte des conséquences néfastes. À cet effet, avec le manque d'infrastructure, il y aura des impacts non négligeables à la fois sur les milieux aquatiques[279] et la santé de l'homme. Enfin, le taux de prélèvements en eau est un facteur qui impacte également les ressources en eau. Un taux qui augmente régulièrement quelle que soit la nature de la ressource exploitée. En revanche, celui des eaux souterraines est en augmentation constante. Dans ce cas, ces eaux représentent une ressource privilégiée pour la production d'eau potable et selon le territoire, elles sont largement préférées aux eaux superficielles par ce qu'elles sont moins chargées en matière de suspension que l'eau des cours d'eau. La raison est simple, en effet, elles sont naturellement filtrées par le sol et les couches géologiques qu'elles ont traversés, se présentent avec meilleure qualité que les eaux superficielles, tant au regard de critères physique (turbidité), bactériologique que chimique. De plus ces eaux sont les moins polluées et les plus faciles à traiter, cela ne veut surtout pas dire que sa consommation ne nécessite aucun traitement, mais comparativement aux eaux des cours d'eau, elles nécessitent, quand même, un traitement léger pour la rendre conforme aux normes européennes en vigueur. Elle peut être une ressource privilégiée pour la production d'eau potable, lorsque sa disponibilité le permet. Ces eaux, qu'elles soient de nature superficielle ou souterraine, dans le cadre des opérations de prélèvement permanent celles-ci donnent naissance à de nombreuses situations de déséquilibres. Par exemple s'agissant des forages, cet équilibre est à la fois entre les prélèvements et le renouvellement naturel des nappes phréatiques. Ainsi, l'épuisement des réserves naturelles devient une difficulté quant aux volumes d'eau prélevés et qui peuvent être par conséquent largement supérieurs à la recharge naturelle. En Guadeloupe, principalement les zones les prélèvements sont possibles, c'est-à-dire en Grande-Terre, *« les risques résultent de périodes de faible recharge, et à des surexploitations temporaires »* [280]. Au final, c'est un double problème qui s'installe : dans un premier temps, l'on constate que les réserves en eau souterraine sont donc surexploitées. Cette surexploitation comporte un risque, qui est celle de diminuer leur niveau, et dans un second temps, des problèmes secondaires peuvent apparaître, par exemple celle de la dégradation de sa qualité comme les deux situations précédemment évoquées. De telles situations de surexploitation ont déjà identifié en France, de ce fait, la situation des nappes phréatiques affiche un niveau supérieur à la normale, soit 79 %. C'est dire que ces eaux, de nature souterraine sont réellement disponibles en termes quantitatifs et prélevées pour l'alimentation en eau comparativement aux territoires des Outre-mer, tels qu'en Guadeloupe ou les eaux souterraines

---

278 Les communes concernées sont : Goyave : Fait partie des 74 stations prioritaires ; Basse-Terre/ Saint-Claude fait partie des 34 stations non conformes depuis au moins 2006 mise en conformité programmée en 2012 , Morne-à l'eau, Petit-Bourg, était listée parmi les 20 stations à saturation – dont la mises en conformité était fixée avant fin 2013 : Voir document : Ministère de l'Ecologie du Développement durable, des transports et du logement, *« pour une politique d'assainissement contribuant aux objectifs de qualité des milieux aquatiques »*, Plan d'action 2012-2018, septembre 2012, 12 p.

279 Avec des déchets déversés dans le milieu nature, les métaux lourds comme par exemple le mercure, le chrome, etc., peuvent affecter les eaux de surface, quant aux eaux souterraines, la dégradation de la qualité des eaux des nappes souterraines par ces eaux usées.

280 GOURDOL L.et BEZELGUES S. et al. *« Cartographie de la vulnérabilité des nappes de Grande-Terre et de Marie-Galante – Guadeloupe- Phase 2* », RP-52677-FR, octobre 2004, p.21

prélevées représentent qu'un faible pourcentage, soit 10 %, et elle *« provient des nappes souterraines de Grande-Terre et de Marie-Galante au moyen de forages et puits (environ une vingtaine) »*[281]. Précisons à cet effet que l'exploitation des eaux souterraines par exemple celle de Grande-Terre constitue une solution complémentaire en période de déficits[282]. En définitive, ayant constaté l'importance des problèmes à résoudre en ce qui concerne la dernière hypothèse, la question est de savoir comment faire face à de telles situations, comment y remédier, ou existe-t-il des solutions, plus ou moins, opportunes et pérennes pouvant les résoudre non pas d'un seul coup, mais par étapes ? Pour remédier à ce déficit constaté et tenter d'apporter des réponses les plus adaptées au facteur de crise de l'approvisionnement en eau douce, certaines solutions existent, comme celle du recyclage qui se fait dans l'industrie, mais également le dessalement de l'eau de mer etc. Une technique qui paraît nécessaire pour certains territoires ou l'eau douce n'est pas disponible encore lorsque cette disponibilité ne suffit pas à alimenter l'ensemble de la population en eau. Il est également possible de recharger les nappes phréatiques. En effet, l'analyse des sols permet d'identifier les nappes qui peuvent être rechargées grâce à des puits spécifiques et grâce aux eaux dépolluées à l'aide de traitements très poussés, la nappe peut être alimentée par des puits, ainsi le cycle naturel de l'eau est durablement préservé.

B - Les règles de polices attachées à l'opération de prélèvement.

Les règles de polices sont nécessaires aux opérations diverses, telle les prélèvements pour la consommation domestique. L'application de celles-ci devrait varier selon les spécificités des territoires (1). Par ailleurs, les actes permettant de réguler ces opérations, sont aux nombres de deux – Acte d'autorisation et acte de déclaration [283]. Elles sont impératives pour des opérations précises (2), Parmi eux et vu la nature des opérations, c'est l'acte d'autorisation qui sera obligatoire[284], en raison des impacts qu'auront ces infrastructures (installations, ouvrages, etc.) sur les eaux superficielles et souterraines (3).

1 - Le cadre juridique spécifique du prélèvement.

Le « *corpus* » de règles - législatif et réglementaire - en matière de police des eaux est relativement très étoffé portant sur les questions relatives à l'eau et principalement de la sécurité de celle-ci. Adapter ces réglementations au prélèvement n'a pas toujours été évident dans les territoires insulaires, celles-ci devraient être décelées d'abord dans sa capacité à prendre en compte certaines réalités du territoire. Étant donné que la Guadeloupe est un territoire français, il y a une application

---

[281] Conseil général de la Guadeloupe, Dossier de presse *« pour un meilleur approvisionnement et une structure unique de production d'eau potable »*, 2014, p.6, *www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DP_.pdf*

[282] GOURDOL L.et BEZELGUES S. et al. *« Cartographie de la vulnérabilité des nappes de Grande-Terre et de Marie-Galante – Guadeloupe- Phase 2* », RP-52677-FR, octobre 2004, p.3

[283] Le régime de déclaration /autorisation au titre de la police de l'eau est défini par les articles L. 214-1 à L. 214-11 du Code de l'environnement définissent.

[284] Précision que c'est au titre de la loi sur l'eau que la procédure est mise en œuvre. Ainsi la procédure d'autorisation sont régie par les articles L. 214-4, R. 214-6 à R. 214-31 du Code de l'environnement, et singulièrement, les éléments constitutifs d'un dossier d'autorisation sont décrits dans les articles R. 214-6 du même Code.

générale de ces règles sur l'ensemble du territoire français et cela s'explique par la continuité territoriale, sans même tenir compte de ses spécificités. On l'observe dans la pratique, ainsi au plan national que la plupart des textes relatifs à l'eau et singulièrement à la police, sont aujourd'hui codifiés dans le code de l'environnement, il s'ensuit que des dispositions réglementaires relatives à l'eau figurent dans les principaux codes[285]. Il est intéressant de constater tout d'abord que la police de l'eau constitue un pilier dans la monture du droit de l'eau, d'ailleurs les grands principes de la politique de l'eau ont été posés par les lois sur de l'eau de décembre 1964[286], de janvier 1992[287] et de décembre 2006[288] et aujourd'hui codifiées au Livre II Titre Ier du code de l'environnement. Cette police conduit à une exigence de solidarité quant à sa protection, sa préservation etc. En ajoutant une touche Européenne, ou elle est organisée de plus en plus à cet échelon, notamment par le biais de la directive-cadre sur l'eau. Cette dernière, transposée en droit national, va permettre à la France de les appliquer avec un suivi régulier, c'est dire que l'État membre doit régulièrement rendre compte de leur mise en œuvre auprès de la Commission européenne. Il est sûr que cette dimension Européenne à un impact sur l'ensemble de la politique de l'eau au plan national et singulièrement touche à toutes les actions et opérations réalisés sur l'eau telles celles concernant les prélèvements. Elles prévalent non seulement pour la France métropolitaine mais également dans les Outre-mer. Nous le voyons, il y a bien une complémentarité entre ces principaux textes : français et européens de la police de l'eau en tant que régulateur. Ces considérations suscitent une interrogation qui est celle de savoir comment appliquer une police de l'eau générale dans les territoires d'Outre-mer, singulièrement la Guadeloupe, de par ses propres spécificités - sa réalité territoriale, son retard en termes de développement structurel et de sa situation géographique et climatique ou encore, en termes d'application des textes, est-ce une application totale ou partielle ou encore existe-t-il un volet spécifique pour l'Outre-mer (DOM) ? Précisons que la perception de la police de l'environnement par ceux auxquels elle s'applique reste parfois très négative pour certaines opérations. Les prélèvements d'eau sont des opérations qui, d'ores et déjà participent à la reconquête des ressources, de son bon état mais également à maintenir les usages durables de l'eau imposés par la directive-cadre de 2000. L'utilité de telles opérations, certes, efficace est une menace pour la ressource. Comme nous l'avons vue précédemment, les prélèvements sont la principale pression contrariant l'atteinte du bon état des cours d'eau dans les départements d'Outre-mer insulaires. Loin d'atteindre ces objectifs, certaines bases scientifiques permettant la gestion de cette pression ne sont pas encore acquises. Il va sans dire que dans ce cadre, la protection est une option à ne pas négliger quant aux nombres de textes, mais également il convient de finaliser les acquisitions de connaissances nécessaires à la définition d'indicateurs de gestion quantitative, et ensuite de faire le lien avec les exigences écologiques de maintien et de reconquête du bon état car c'est une défaillance à améliorer. Ainsi l'expertise réalisée par l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques[289][290], a mis en évidence cette défaillance et conclu que « *pratiquement tout reste*

---

285 Notamment au Code général des collectivités territoriales, au Code rural, au Code de l'urbanisme, au Code de la santé publique etc.
286 Loi du 16 décembre 1964, *Op.cit.*
287 Loi du 03 janvier 1992, *Op.cit.*
288 Loi du 30 décembre 2006, Op.cit.
289 Créé par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 et par le décret d'application du 25 mars 2007, l'ONEMA est un établissement public national, placé sous la tutelle du ministère en charge de l'environnement. Cette institution fait partie des principales acteurs de l'eau, celui-ci effectue quatre missions principales à savoir : Mobiliser la recherche sur les enjeux de la gestion durable de l'eau et des milieux aquatiques, connaître l'état et les usages de l'eau et des milieux aquatiques, effectuer la Police de l'eau et des milieux aquatiques, et enfin appuyer les politiques de l'eau. Voir *Plaquette « L'office national de l'eau et des milieux aquatiques – Ses quatre missions pour la reconquête du bon état des eaux et des milieux aquatiques - septembre 2010 »,* www.onema.fr.
290 Devenu récemment l'Agence Française pour la Biodiversité (AFB)

à construire dans ce domaine en outre-mer. »[291] À ce propos l'Office a établi une feuille de route par laquelle des différentes rubriques sont proposées. S'agissant des finalités opérationnelles, trois points ont été mis : de *« caractériser les relations nappes rivières »*[292], de *« gérer quantitativement les ressources en eau »* [293] et enfin *« déterminer les débits minimums biologiques »*[294] En conséquence, nous constatons que de nombreuses activés s'exercent et continuent à s'exercer dans le domaine de l'eau. L'intervention des acteurs dans ce cadre est réduite ne disposant pas suffisamment de marge de manœuvre pour que la mise en place des activités et installations soient efficaces, d'où une insatisfaction en termes de résultats. Avec une réglementation de police de l'eau aussi nombreuse mais qui ne s'appuie pas nécessairement sur une connaissance précise de la réalité des situations évoquées, ce qui par conséquent ne facilite pas la tâche des acteurs. Ce constat nous permet de dire que pour avoir une idée précise et juste de l'ensemble des dispositions applicables les principaux acteurs doivent faire une lecture croisée de ces textes épars, encore faudrait-il que ce soit le cas quant à la situation de ces territoires insulaires. D'un simple constat, nous remarquons que les agents chargés des contrôles des opérations, ne peuvent faire appliquer les règles, parfois, inadaptées aux cas présents, car ces règles de polices, spécifiques outre-mer, n'ont pas été prévues dans les textes, par contre lorsqu'un objectif est ciblé par un texte et n'a pas été atteint dans les outre-mer, la sanction n'est pas immédiate. Afin de remédier à cette situation, les hautes instances procèdent d'une manière particulière : celles-ci proposent certaines adaptations aux textes afin que cet objectif soit atteint. Cela montre bien qu'il y a, implicitement, une prise en compte des réalités de ces territoires. Le débat doit désormais s'étendre à cette problématique et doit trouver un écho au sein des instances parlementaires françaises et Européennes pour tenter de faire reconnaître ces difficultés évoquées à cette police de l'eau.

2 - Le caractère impératif des actes régulant les opérations relatives aux prises d'eau.

Juridiquement, l'eau est subordonnée à une police, élément fondamental de sa régulation, en raison d'un quelconque conflit pouvant subvenir quant à son usage ou son partage. Cette police de l'eau peut être à la fois, administrative ou judiciaire – c'est un outil juridico-administratif fondamental pour la mise en œuvre de la politique de l'eau en termes d'usages. Elle se manifeste principalement

---

291 http://www.onema.fr/Th7-Outre-mer#

292 Selon l'Onema, *« La compréhension de ce phénomène est nécessaire à une gestion durable de la ressource en eau et au maintien des débits adaptés à un bon fonctionnement biologique des rivières. Au-delà des objectifs de gestion quantitative des eaux de surface et de prospection hydrogéologique de nouvelles ressources, d'autres objectifs DCE et ATPE (police de l'eau) restent à préciser, notamment sur la dépendance des écosystèmes de surface vis-à-vis des eaux souterraines (alimentation, transfert de polluants, études d'impact). La méthode testée sur la Guadeloupe sera à transférer aux autres DOM, en particulier insulaires »* :

293 C'est-à-dire, *« L'objectif est d'acquérir les connaissances fondamentales nécessaires à la définition d'indicateurs de gestion quantitative de la ressource en eaux de surface et en eaux souterraines. Une étude de détermination des seuils de sécheresse sur l'île de la Réunion est menée en 2013-2014. Elle se base à la fois sur des mesures de débits des eaux superficielles et des mesures de niveau des nappes phréatiques. A la Martinique en 2014, est menée une étude de détermination des seuils de vigilance de la ressource en eaux souterraines. Des besoins similaires existent sur ces problématiques dans les autres DOM et il conviendra de les faire bénéficier du retour d'expérience de ces études. Les études de transfert des méthodes aux autres DOM pourront être programmées à partir de 2016. »*

294 L'Onema précise que *« Ce sujet, essentiel pour la gestion du bon état écologique des cours d'eau des DOM, connait de fortes divergences d'opinions quant aux fondements théoriques et aux méthodes à mettre en œuvre. Compte-tenu de la complexité du sujet, une expertise collective s'avère nécessaire en préalable au choix des méthodologies les plus adaptées et pour définir d'éventuelles études complémentaires indispensables. Les besoins dépassent la simple estimation des DMB au site. Ils rejoignent un grand nombre de problématiques de gestion des bassins versants et de reconquête du bon état. »*

dans le cadre des usages par un acte d'autorisation ou de déclaration[295]. La question est de savoir est-ce que la délivrance de tels actes est automatique ou est-ce que les conditions qu'il requiert permettent à ce que ces opérations atteignent en partie leurs objectifs, est-on tenté de répondre en avançant un critère simple, conciliant au mieux les intérêts en présence : celui de la nécessité de ces arrêtés d'autorisations. Ceux-ci donnent la permission au gestionnaire de prélever l'eau brute, quelle que soit leur nature – eaux de surfaces et/ou eaux souterraines, ce sont des actes juridiques obligatoires, autrement dit créateurs de droits. Ces actes sont délivrés par une autorité administrative – le préfet - selon les dangers que ces ouvrages et installations etc., présentent et la gravité de leurs effets sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques compte tenu notamment de l'existence des zones et périmètres institués pour la protection de l'eau et des milieux aquatiques. Ces actes unilatéraux délivrés par l'autorité publique ou l'administration compétente, au bénéfice d'une entité administrative de gestion de l'eau, permettront à cette dernière d'agir en connaissance de cause, il s'ensuit également que la mise en œuvre de tels dispositifs doit se réaliser sous sa responsabilité. Précisons tout de même que l'acte d'autorisation demandé par le gestionnaire est justifié pour des raisons relatives aux besoins en eau destinée à la consommation humaine d'une ou d'un ensemble de communes, par exemple c'est le cas pour les communes membres du Syndicat Intercommunal Eau et d'Assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG). Dans ce cas pour augmenter la production d'eau une demande doit être adressée l'autorité préfectorale pour la délivrance d'une autorisation de prélever et de délivrer une partie des eaux souterraines[296]. Par ailleurs, les actes d'autorisations ou de déclaration d'utilisation des eaux douces sont ceux qui sont prévus par le code de l'environnement. Aux articles L 214-1 à L 214-6, L 214-8, L 214-13. Ainsi, les articles L. 214-2 à L. 214-6 du code de l'environnement dispose que *« sont soumis à autorisation de l'autorité administrative les installations, ouvrages, travaux et activités […] »* Ces installations auxquelles fait référence le précédent article c'est-à-dire les ouvrages, les installations et les activités, ceux-ci relèvent des rubriques de l'article R 214-1 du code de l'environnement. Les infrastructures permettant ces opérations, ne sont pas soumises au même type d'actes, ce sont seulement celles qui sont prévues par une liste établie par décret[297]. Ainsi découlent de l'article R 214-1 évoqué, deux rubriques, à savoir la première (1.1.1.0.), concernent, le sondage, le forage, y compris les essais de pompage, la création de puits ou d'ouvrages souterrains, non destiné à un usage domestique, exécuté en vue de la recherche ou de la surveillance d'eaux souterraines ou en vue d'effectuer un prélèvement temporaire ou permanent dans les eaux souterraines, y compris dans les nappes d'accompagnement de cours d'eau, et sont soumises au régime de déclaration, en revanche s'agissant de la seconde rubrique, 1.1.2.0. Il

---

295 Ce sont des actes ou arrêtés d'autorisations qui émettent des prescriptions nécessaires à la protection des intérêts prévus à l'article L. 211-1 du code de l'environnement : Les installations, ouvrages, travaux et activités, c'est-à-dire les moyens de surveillance, les modalités des contrôles techniques et les moyens d'intervention en cas d'incident ou d'accident sont fixés par l'arrêté d'autorisation.

296 Arrêté préfectoral n °2013-016SG/ DICTAJ/ BRA du 10 janvier 2013 portant déclaration d'utilité publique de la dérivation des eaux souterraines par le syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe, et de l'établissement des périmètres de protection des captages des sources de Belle- Eau Cadeau et Tabaco sur la commune de Capesterre- Belle- Eau, et autorisant l'utilisation de l'eau prélevée a partir des captages en vue de la consommation humaine.

297 Comme le dispose l' article l214-2 du Code de l'environnement : *« Les installations, ouvrages, travaux et activités visés à l'article L. 214-1 sont définis dans une nomenclature, établie par décret en Conseil d'Etat après avis du Comité national de l'eau, et soumis à autorisation ou à déclaration suivant les dangers qu'ils présentent et la gravité de leurs effets sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques compte tenu notamment de l'existence des zones et périmètres institués pour la protection de l'eau et des milieux aquatiques. Ce décret définit en outre les critères de l'usage domestique, et notamment le volume d'eau en deçà duquel le prélèvement est assimilé à un tel usage, ainsi que les autres formes d'usage dont l'impact sur le milieu aquatique est trop faible pour justifier qu'elles soient soumises à autorisation ou à déclaration ».*

concerne les prélèvements permanents ou temporaires[298] issus d'un forage, puits ou ouvrage souterrain dans un système aquifère, à l'exclusion de nappes d'accompagnement de cours d'eau, par pompage, drainage, dérivation ou tout autre procédé, elles sont soumises au régime de l'autorisation. En réalité, c'est demander à être autorisé à utiliser l'eau en vue de la consommation humaine, Cette demande d'autorisation est adressée au préfet du ou des départements dans lesquels sont situées les installations, ou encore dans certains cas réclamés par celui-ci, comme ce fut le cas en Guadeloupe[299]. À Ce propos, pour le captage, la collectivité doit déposer un dossier préalable de demande d'autorisation de prélèvement et d'utilisation d'eau en vue de l'alimentation humaine pour chaque captage, une condition qui n'a d'ailleurs pas été remplie par les entités gestionnaires, soit pour certains, opérants sans autorisations et pour d'autres, détenant une autorisation d'occupation temporaire du domaine public qui n'a pas été renouvelée. Par ailleurs, les prélèvements s'accompagnent d'un volume total prélevé, il va s'agir du remplissage : il est également autorisé conformément à l'arrêté préfectoral annuel réglementant la manœuvre des vannes sur les cours d'eau, sous réserve du maintien du débit réservé des cours d'eau. En ce qui concerne cette rubrique, les valeurs en cubage varient, d'une part, la 1er rubrique de l'article R 214-1, le prélèvement doit être Supérieur ou égal à 200 000 m3/ an (A) et à la seconde, il doit être supérieur à 10 000 m3/ an mais inférieur à 200 000 m3/ an (D). Plus généralement l'on dira que c'est dans le cadre de ces actes, que l'exercice de police administrative ou plus précisément, la réglementation est la règle. Il s'ensuit que pour de telles opérations, lorsque les installations, ouvrages, travaux et activités sont susceptibles de porter atteinte à la ressource, ils doivent être contrôlés, ce qui, en conséquence, justifie l'intérêt de l'acte d'autorisation. En plus de la nature des eaux autorisées concerne les eaux exploitables selon leur débit les mesures de débits sont **c**onsidérés comme le volume d'eau qui traverse une section transversale du cours d'eau par unité de temps. Si le concept de débit est utilisé pour les eaux de surface, en revanche, les eaux souterraines ce sont les hauteurs piézométriques qui sont la référence. En réalité, ce sont tous deux des valeurs de mesures, qui selon nous, sont très importants[300] et doivent permettre de maintenir un équilibre entre les prélèvements et l'eau disponible dans le milieu naturel. Ainsi l'usage du premier l'outil appelé débit d'objectif d'étiage, s'applique pour mesurer des eaux superficielles[301], il découle du concept de débit : le débit moyen mensuel qui s'oppose au débit réservé[302]. En effet, l'organisation des installations en ce qui concerne les espèces qui y habitent ainsi

---

298 S'agissant des autorisations temporaires voire les articles R. 214-24 et R. 214-25 du code de l'environnement et Le décret n° 2013-625 du 15 juillet 2013, relatif aux autorisations temporaires de prélèvement en eau : J.O.R.F du 17 juillet 2013.

299 En 2008, le préfet de région de Guadeloupe, par arrêtés, a mis en demeure certaine structures de gestion d'eau potable, de déposer leur demande d'autorisation de prélèvement d'eau. Selon ces arrêtés, la majorité de prélèvement d'eau en vue de la consommation humaine n'avaient, administrativement, été pas autorisée, ni au titre du code de l'environnement, ni au titre du code de la santé publique c'est-à-dire de disposant d'aucune autorisation administrative.

300 En effet, les débits des cours d'eau demeurent toujours aux seuils de vigilance, car il est important que la ressource eau soit en capacité de satisfaire à la fois les usagers et le bon fonctionnement des milieux aquatiques. En cas d'incapacité de telles satisfactions, l'autorité préfectorale, ainsi informée par ces services, c'est-à-dire la DEAL, le BRGM etc., et suite au constat du franchissement des seuils, prend des mesures de restrictions d'usages d'eau, Par exemple voir Arrêté DEAL/RN n°2015-012 du 13 mai 2015 portant restriction provisoires en matière d'usage d'eau, Préfet de la région Guadeloupe, Receuil des actes administratif, n°19 - mai 2015 ; Arrêté n°2015-016 modifiant l'arrêté n°2015-036, portant restriction provisoires en matière d'usage d'eau, Préfet de la région Guadeloupe, Receuil des actes administratif, spécial n°23 - juin 2015, acte publié le 12 juin 2015

301 Celui-ci est une valeur mesurée en un point spécifique (station de mesures ou point nodal) sur un cours d'eau

302 S'agissant du premier, le débit moyen mensuel qui permet d'assurer qu'au-dessus de celui-ci l'ensemble des usages (activités, prélèvements, rejets) en aval du point mesuré, est en équilibre avec le bon fonctionnement du milieu aquatique. S'agissant du second le débit réservé, lequel ou l'article L. 214-18 introduit par la loi sur l'eau de 2006 précise sa nature ; Loi sur l'eau du 30 décembre 2006, Op.cit.

que les conditions et dérogations est précisée par l'article L. 214-18 du code de l'environnement[303]. En cas d'inobservations de ces règles, c'est par arrêtés préfectoraux que le préfet de la région Guadeloupe met en demeure les structures de gestion d'eau potable. En effet l'autorité préfectorale a mis en demeure les structures qui ne respectaient la réglementation, en leur précisant que leurs *« ouvrages de prélèvement ne permettent pas de garantir le débit des espèces migratoires au sens de l'article L215-18 du code de l'environnement et qu'aucune étude d'hydrobiologique relative au débit minimum biologique n'est effectuée comme le souhaite la réglementation. »*[304]. Ensuite s'agissant du type de mesure utilisée pour les eaux souterraines, appelé la piézométrie d'objectif d'étiage : C'est la côte de la nappe au-dessus de laquelle sont assurés la coexistence « *normale* » des usages et le bon fonctionnement quantitatif de la ressource souterraine et des cours d'eau qu'elle alimente. Par ailleurs, conformément à l'article L214-8 du code de l'environnement ces installations doivent disposer d'un système de comptage permettant de vérifier en permanence ces valeurs. À cet effet, l'autorité gestionnaire est tenue de mettre en place des compteurs volumétriques de mesure totale prélevée. Ces compteurs sont choisis en tenant compte de la qualité de l'eau prélevée et des conditions d'exploitation de l'installation ou de l'ouvrage, notamment le débit moyen[305] et maximum de prélèvement et la pression du réseau en aval des ouvrages de prélèvement. Des engagements que le déclarant, c'est-à-dire l'autorité concernée, doit impérativement respecter et valeurs annoncées dans le dossier de déclaration[306] Ces actes d'autorisation sont administratifs et plus précisément des arrêtés préfectoraux et/ou arrêtés municipaux[307] qui vont réguler la majorité des opérations évoquées. Ceux-ci doivent être en conformité avec les dispositions du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

3 - Installations et ouvrages permettant les prélèvements sur les eaux de surface et les eaux de souterraines.

Les eaux douces – superficielles et souterraines - doivent obligatoirement être disponibles pour assurer les opérations de prélèvements – captages, forages, etc., elles sont nécessaires pour de nombreux usages principalement pour l'alimentation en eau des populations. Les actes, dont leur nature a été précédemment étudiée qui permettent à ces opérations ont un cadre juridique précis. Ainsi la délivrance de l'acte qui nous intéresse est plus, l'acte d'autorisation que celle de la déclaration,

---

303 En effet, l'article L. 214-18 du code de l'environnement, évoque dispose que tout ouvrage à construire dans le lit d'un cours d'eau doit comporter des dispositifs afin de garantir en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces vivant dans ces eaux au moment de l'installation de l'ouvrage. Il fixe les conditions de ce débit minimal et introduit des dérogations pour certains cours d'eau atypiques, ce qui n'a pas été le cas en Guadeloupe jusqu'en 2008.

304 Voir en ce sens l'arrêté préfectoral n°2008/2005 AD/1/4, du 18 décembre 2008, relatif à l'identification et à la gestion du domaine public fluvial de l'Etat en Guadeloupe, Préfecture de la région Guadeloupe, Recueil des actes administratifs, Août 2008 ; Arrêté préfectoral n° 2008-1039 AD1/4 du 1er août 2008 portant mise en demeure la commune de Sainte-Rose de régulariser ses prélèvements d'eau en vue de la consommation humaine, Préfecture de la région Guadeloupe, Recueil des actes administratifs, Août 2008 etc…

305 Selon l'article 2 du décret du 6 août 2020 : *« Les captages d'eau destinée à la consommation humaine, d'origine souterraine dont le débit exploité est inférieur, en moyenne annuelle, à 100 m3 par jour et qui ne remplissent pas les critères figurant en annexe II ou qui ne disposent pas de l'avis de l'hydrogéologue agréé en matière d'hygiène …* » In Arrêté du 6 août 2020 relatif aux modalités d'instauration d'un simple périmètre de protection immédiate pour les captages d'eau destinée à la consommation humaine pris en application des dispositions de l'article L. 1321-2 du code de la santé publique

306 C'est-à-dire, le ou les lieux de prélèvements, débits instantanés maximum et volumes annuels maximum prélevés, dès lors qu'ils ne sont pas contraires aux dispositions du présent arrêté ni à celles éventuellement prises par le préfet, voir : Arrêté du 11 septembre 2003 portant application du décret n° 96-102 du 2 février 1996 et fixant les prescriptions générales applicables aux prélèvements soumis à déclaration en application des articles L. 214-1 à L. 214-3 du code de l'environnement et relevant des rubriques 1.1.2.0, 1.2.1.0, 1.2.2.0 ou 1.3.1.0 de la nomenclature annexée au décret n° 93-743 du 29 mars 1993 modifié.

307 Ce sont des arrêtés de limitation des usages de l'eau, arrêtés fixant les dispositions pour la réalisation et l'entretien des ouvrages de prélèvements etc.

sous réserve de quelques exceptions. Par ailleurs, ces eaux douces brutes sont définies par le code de la santé publique : ainsi selon l'article R. 1 321-37 du même code, les eaux douces superficielles qui sont utilisées ou destinées à être utilisées pour la production d'eau destinée à la consommation humaine sont celles des cours d'eau, des canaux, des lacs et des étangs appartenant ou non au domaine public. À première vue, cet article ne fait que définir l'ensemble des eaux douces superficielles sans faire aucune distinction entre celles qui sont ou non du domaine public. Or dans le contexte de l'étude, les eaux, nous concernant, sont celles qui ont un caractère public. Ce sont elles qui sont concernées par ces installations et ces ouvrages, ces installations et activités[308] qui vont permettre le prélèvement dans les milieux naturels délimités par les périmètres de protection. Celles-ci peuvent provenir des sous-sols ou nappes phréatiques, mais également de la surface de la terre : eaux de rivière, fleuve, etc. Elles nécessitent des ouvrages et installations correspondantes à leurs extractions selon la nature de l'eau à prélever. De plus, les eaux souterraines sont moins visibles que les eaux de surface, pour les localiser il existe plusieurs opérations nécessaires avant le pompage[309]. Ces opérations sont devenues une nécessité, c'est la raison pour laquelle la loi sur l'eau de 1992[310] a pris en compte l'ensemble des eaux douces en termes d'usages malgré leurs modes d'extraction[311], surtout lorsque ces prélèvements sont destinés à la production d'eau potable. Comme nous l'avons déjà évoqué dans la section précédente, l'eau douce provient essentiellement des rivières de Basse-Terre. Ceci s'explique notamment par le fort contraste topographique[312]. Ce déséquilibre naturel entre les deux portions de territoire – Grand-Terre et Basse-Terre - n'engendre aucune conséquence sur la pénurie d'eau, bien au contraire, à partir du moment où les opérations de prise d'eau sont opérationnelles et que les moyens de transfert ne sont pas défaillants l'approvisionnement devrait normalement être assuré. Mais avant d'arriver à la dernière étape, le prélèvement de l'eau brute dans les rivières implique inévitablement un aménagement des structures adéquates pour parvenir à toutes ces réalisations. S'agissant des installations et ouvrages récupérant l'eau, il y a ceux qui sont installés au niveau des sources et celles puisant l'eau en rivière. Parmi ces dernières, nous distinguons les ouvrages qui assurent le prélèvement par de simples canalisations installées dans le cours d'eau et ceux qui sont, pour la plupart, équipés d'une prise d'eau du type *« par-en-dessous »* : un seuil de béton sur toute la largeur de la rivière, barré d'une grille sur laquelle s'écoule l'eau[313]. Ces installations sont problématiques et soulèvent la question la continuité écologique. Ce type d'ouvrage a été constaté en Guadeloupe lequel ont entraîné des conséquences pour les espèces migratrices notamment les poissons et les crevettes[314], d'où un accablant constat[315] : ces ouvrages et installations, pour la plupart,

---

[308] Ces installations, ouvrages et activités relèvent des rubriques de l'article R.214-1 du Code de l'environnement

[309] C'est-à-dire la technique des sondages et forages.

[310] Loi du 3 Janvier 1992, *Op. cit.*

[311] Précisons que, s'agissant des eaux superficielles, l'importance de ces eaux et singulièrement celles des différents cours d'eau, appelés souvent rivières en Guadeloupe.

[312] C'est-à-dire la configuration ou le relief du territoire concerné

[313] Précisons néanmoins que ce type d'ouvrage compose d'un déversoir rectangulaire qui autorise le prélèvement par un canal disposé le long du seuil.

[314] C'est une règle ancienne, issue d'une législation et code de la pêche, ou il était interdit de placer dans les cours d'eau aucun barrage, appareil ou établissement quelconque de pêcheries ayant pour objet d'empêcher entièrement le passage du poisson : Loi du 15 avril 1829, art. 24 et *Code de la pêche fluviale,* 1875, p. 91.

[315] En effet, la suite à un inventaire réalisé en 2003 de nombreux constats ont été soulevés, ainsi des ouvrages de prélèvement ont bien été installés, cependant, ils causent un double problème : celui de la circulation des espèces migratrices et l'absence de débits réservés ou même si, ils sont assurés, les espèces de crevettes sont bien retrouvées en amont, mais en effectifs réduits voir, *TOTTOT N., « Prise d'eau de Guadeloupe : inventaire et diagnostic vis-à-vis de la migration des poissons, crevettes d'eau douce. Proposition et*

ne respectent pas les règles de police de l'eau[316], ce qui constitue un « *obstacle à la continuité écologique* »[317]. Malgré les mises en demeure du préfet en 2008, par de nombreux arrêtés préfectoraux[318], demandant aux structures gestionnaires de réaliser des travaux de mise en conformité de ses ouvrages de prélèvement dans un délai requis aux motifs que, ceux-ci ne permettent pas de garantir le débit minimal ni la circulation des espèces migratrices telles que le prévoit à l'article L. 215-18 du code de l'Environnement. Cette continuité écologique a été rétablie aujourd'hui : les premiers travaux ont commencé depuis 2012 (ce projet commencé en 2012 et achevé en 2014) c'est-à-dire la mise aux normes de la prise d'eau de Bras — Davis (Duclos Aval)[319] avec une passe à poissons[320][321]. En conséquence, si le Bassin pointois - nord de la Grande -terre y compris des dépendances, comme les îles des Saintes et de la Désirade, sont alimentées par l'eau prélevée sur les hauteurs de la commune de Petit-Bourg, il n'y a aucun de doute pour les communes du nord, sud et ouest de la Basse-Terre, qu'elles desservent par plusieurs réseaux comparativement à la situation sur le territoire de Marie-galante[322]. Par ailleurs s'agissant des eaux souterraines, les ouvrages de prélèvement sont des forages et des puits. Ces derniers sont considérés comme une action de creuser un trou (aussi appelé « *Puits* » dans le domaine de la prospection) dans la terre. Elles s'accompagnent également de sondages, qui sont équipés de dispositifs de mesure des variations naturelles du niveau de l'eau dans la nappe. Les premiers, c'est-à-dire les forages font l'objet d'une étroite surveillance,

---

aménagement », Parc nationale de la Guadeloupe et Direction régionale de l'environnement Guadeloupe, *www.guadeloupe-parcnational.fr/.../2004_prises_d_eau_de_guadeloupe...*

316 Selon un inventaire réalisé par le Parc national et la Direction régionale de l'environnement de Guadeloupe, nous avons relevés les informations suivantes, sur vingt-quatre prises d'eau recensé en 2003, seulement cinq ont un débit réservé: Voir, Prises d'eau de Guadeloupe. Inventaire et diagnostic vis-à-vis de la migration des poissions et crevettes d'eau douce : Propositions d'aménagement. Parc National de la Guadeloupe et la Direction régional de l'environnement de Guadeloupe, 2003, 97.*p. www.guadeloupe-parcnational.fr/.../2004_prises_d_eau_de_guadeloupe....*

317 Décret n° 2019-827 du 3 août 2019 modifiant diverses dispositions du code de l'environnement relatives à la notion d'obstacle à la continuité écologique et au débit à laisser à l'aval des ouvrages en rivière, JORF n°0181 du 6 août 2019

318 Par exemple, Arrêté préfectoral n° 2008-1042 AD1/4 du 1er août 2008 portant mise en demeure le Syndicat Intercommunal d'Alimentation en eau et Assainissement de la Guadeloupe de régulariser ses prélèvements d'eau en vue de la consommation humaine, Préfecture de la région Guadeloupe, Recueil des actes administratifs, Août 2008 ; Arrêté préfectoral n° 2008-1043 AD1/4 du 1er août 2008 portant mise en demeure le Syndicat Intercommunal de la Côte Sous-le-Vent de régulariser ses prélèvements d'eau en vue de la consommation humaine, Préfecture de la région Guadeloupe, Recueil des actes administratifs, Août 2008 ; Arrêté préfectoral n° 2008-1048 AD1/4 du 1er août 2008 portant mise en demeure la commune de Vieux-Fort de régulariser ses prélèvements d'eau en vue de la consommation humaine, Préfecture de la région Guadeloupe, Recueil des actes administratifs, Août 2008; etc.

319 Cet ouvrage se situe sur la rivière Bras-David, commune du Petit-Bourg, nommé Duclos Aval a été construit dans les années 1950 pour alimenter en eau la région de la Guadeloupe. Celui-ci approvisionne tous les secteurs consommation domestique, industriel et l'irrigation. C'est la propriété du conseil département de Guadeloupe (maître d'ouvrage), dont le gestionnaire est la Nantaise des eaux service. Il alimentait de nombreuses structure de gestion d'eau potable, notamment celle de la communauté d'agglomérations de Pointe-à-Pitre/Abymes, « Cap-Excellence », le Syndicat intercommunal d'Alimentation en eau et Assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG) etc.. Cet ouvrage se situe sur la rivière Bras-David, commune du Petit-Bourg, nommé Duclos Aval a été construit dans les années 1950 pour alimenter en eau la région de la Guadeloupe. Celui-ci approvisionne tous les secteurs, pour l'eau potable, industriels et l'irrigation. C'est la propriété du conseil département de Guadeloupe (maître d'ouvrage), dont le gestionnaire est la Nantaise des eaux service. Il alimentait la communauté d'agglomérations de Pointe-à-Pitre/Abymes, « Cap-Excellence », le Syndicat intercommunal d'Alimentation en eau et Assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG) etc.

320 Selon le constat global en date de 2003, le constat est Il en reste cependant 90% des ouvrages à mettre aux normes. Nous aborderons en seconde partie de l'étude, la motivation et efforts des acteurs sur cet aspect. Voir : Prises d'eau de Guadeloupe. Inventaire et diagnostic vis-à-vis de la migration des poissions et crevettes d'eau douce : Propositions d'aménagement. Parc National de la Guadeloupe et la Direction régional de l'environnement de Guadeloupe, 2003, 97.p. *www.guadeloupe-parcnational.fr/.../2004_prises_d_eau_de_guadeloupe....*

321 Une passe à poissons, est un *« dispositif implanté sur un obstacle naturel ou artificiel (barrage) qui permet aux poissons migrateurs de franchir ces obstacles pour accéder à leurs zones de reproduction * ou de développement. », in* http://www.glossaire.eaufrance.fr/glossaire/P autrement dit, la construction des ouvrages spécifiques pour rétablir les continuités, des passes à poissons va permettre aux cycles naturels des poissons, notamment pour leur reproduction, de se réaliser sans obstacle. Les adultes remontent pondre dans des frayères en amont, et il faut éviter que la descente des jeunes poissons soit retardée, pour qu'ils ne deviennent pas la proie de plus gros qu'eux ou d'oiseaux tels que les cormorans, et qu'ils ne passent à travers des turbines.

322 En effet, ce territoire de Marie-Galante, à une gestion autonome – pas de transfert d'eau par canalisation sous-marine

c'est-à-dire d'un contrôle sanitaire par les services compétents, en l'occurrence de l'Agence Région de Santé : instauration de périmètres de protection avec interdictions, prescriptions, réglementations et servitudes comme nous l'avons déjà vu. Sur le territoire de Guadeloupe, ceux-ci sont principalement situés en Grande-Terre et Marie-Galante. Ces ouvrages d'adduction d'eau potable, localisés en 2007, sont au nombre de neuf, ils se situent sur les communes de Sainte-Anne, de Saint-François et Le Moule. Le type d'ouvrage est principalement des forages qui sont situés à certain point précis[323], suivi de nombreux essais de pompage dont trois l'ont été de longue durée[324] c'est-à-dire les forages de Cavanière et Calvaire de la commune de Sainte-Anne et le puits d'Audouin sur la commune du Moule[325]. L'on observe aujourd'hui une évolution quant à l'installation de nouveaux d'ouvrages : les nouveaux forages sur la région de la Grande-Terre et le déplacement des forages impactés par l'intrusion du biseau salé ou mise en place de nouvelles techniques comme les forages multipoints, l'on compte environ une vingtaine[326], ce qui en définitive conduit à augmenter le taux de rendement. Par ailleurs, l'accroissement des prélèvements dans la nappe de Grande-Terre est largement possible, mais certaines situations viennent affecter ce rendement par le fait que les aquifères qui sont en bordure de mer subissent ce que l'on appelle la salinisation des eaux douces c'est-à-dire l'entrée d'eau de mer dans l'aquifère, c'est un phénomène quasi — irréversible. En définitive, entre l'installation des ouvrages, les règles de polices et les normes respectées de nombreux efforts restent à faire. De plus, les phénomènes naturels tels que la sécheresse et la salinisation des eaux douces, sont des spécificités en outre-mer qui doivent vraiment être prise en compte. De façon générale la question de protection à ce premier niveau – protections et prélèvements – le résultat n'est pas, tout à fait, atteint. Pour preuve, aux nombreuses recommandations qui sont encore en suspens et encore d'actualités. Elles sont prescrites dans les projets de lois et les rapports sur l'eau[327], dans les législations[328] et schémas directeurs d'aménagement des eaux[329]. La protection des eaux est au cœur du système de gestion et qu'en tant qu'observateur, nous considérons que c'est une grosse défaillance qui ne permet pas aux acteurs d'évaluer leurs rendements alors que ces effets sont immédiats quant à la quantité, mais également à la qualité devant être distribué.

II - La compatibilité entre les eaux destinées à la consommation humaine et sa qualité.

L'étude de l'eau à travers sa qualité est une préoccupation à la fois pour les autorités sanitaires qui organisent le processus de traitement et de contrôle, mais également pour ceux, les usagers qui doivent avoir confiance en cette eau qu'ils consomment. Depuis plusieurs décennies les autorités publiques ont opté pour la domestication de l'eau douce, la difficulté qu'ils rencontrent est toujours

---

323 C'est-à-dire à : Cavanière, Calvaire, Douville, Boisvin, Bérard, Celcourt, Audouin, Duchassaing, Blanchard etc.,

324 DUMON. A. et GUTTIEREZ A., *« Caractéristique hydrodynamique de l'aquifère de Grande-Terre – Compte rendu des essais de pompage de longue durée sur les ouvrages d'Audouin, de Calvaire et de Cavanière»*, Rapport final, BRGM/RP 54278-FR, Septembre 2007

325 DUMON. A., *« Etude de la productivité de neuf ouvrages de production d'eau potable – Appui au SIAEAG»*, Rapport final, BRGM/RP 53890-FR, décembre 2007

326 Conseil Général de la Guadeloupe, Dossier de presse, *« pour un meilleur approvisionnement et une structure unique de production d'eau potable »*, 29 avril 2014, p.6

327 Par exemple, le rapport Gérard MIQUEL, voir *« Annexe 53 – Le régime juridique des périmètres de protection »*, in MIQUEL G., (sous la direction de), *«la qualité de l'eau et de l'assainissement en France »* Assemblée nationale, Rapport au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques technologiques. Rapport Assemblée nationale n°705, 19 mars 2003

328 Par exemple La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 31 décembre 2006

329 Celui de 2003, du 30 novembre 2009, et de la période 2010 – 2015, et certainement dans celui de la période 2016-2021

le même : sa qualité. Dans ce contexte le vocable de *« qualité de l'eau »* varie selon le niveau d'appréciation : entre la qualité brute de l'eau, sa qualité scientifique et juridique, les avis ne sont pas les mêmes. Ici, le second aspect nous intéresse particulièrement car c'est grâce aux éléments scientifiques (analyses chimique et microbiologique), gouverné ensuite par une réglementation spécifique, que cette qualité va être déterminée. En effet, la qualité de l'eau est préservée à la base par des moyens techniques qui permettent de la capter. Ces captages d'eau ont une mission de produire de l'eau pour un approvisionnement certain, et plus devant être un garant de cette qualité aménagé par le traitement, tout en limitant le plus possible les risques de pollutions diverses. L'eau ne peut éviter ces risques qui, une fois en contact avec elles, la polluent. Il en résulte que si l'eau est polluée, la population risque de la consommer avec comme conséquence des problèmes de santé si ce risque n'a pas été déterminé au préalable. Avec l'évolution de la société ce phénomène est graduel, elle l'est davantage par un apport considérable de particules[330]. Si les autorités sanitaires n'arrivent pas à assurer la qualité potable de l'eau, c'est l'ensemble du processus qui est au point mort, ou encore mise en doute. Dans une démonstration théorique nous verrons que ces eaux doivent subir un certain nombre d'analyses avant d'être mise à la disposition des usagers : si les premières opérations[331] ont pour but d'assurer à chaque usager, de façon permanente, une eau de quantité suffisante, alors que dans la pratique les résultats ne suivent pas ou sont peu satisfaisants et, dans le second temps, celui de la protection avec comme base le traitement des eaux, est celle qui doit en compléter ce premier niveau de protection quant à l'objectif de qualité, lequel nous permet de nous interroger sur le fait de savoir, malgré les outils juridiques et les moyens techniques, est-ce que les usagers consomment une eau de qualité. Autrement dit, est-ce que l'on peut avoir une garantie absolue pour l'eau et surtout pour ceux qui la consomment quant à l'objectif de qualité (A). La seconde interrogation portera sur le traitement de l'eau ou de la recherche de sa potabilité par l'application de normes jugées utiles afin qu'elle soit buvable, qui notre analyse laisse un peu perplexe (B).

A - La protection de l'eau au regard de l'objectif de qualité.

L'objectif de qualité duquel la protection est tributaire répond à ce que l'on appelle *« l'exigence de qualité »*. Un objectif qui concerne bien évidemment la qualité de l'eau. Celui-ci est à la fois considéré comme vrai en raison de la prise en compte de la majorité des territoires sur cette question, mais il est également discutable, lorsqu'une analyse est faite sur le seul plan national français. Dans la première option, il est vrai *qu'« France, l'eau qui coule à nos robinets est parmi les plus sûres au monde »*, en revanche, la situation n'est pas si parfaite que l'on pourrait constater, quant à la réalité sur le terrain. En effet, l'on constate que sur certains territoires français, en France métropolitaine, dans les départements d'outre-mer et principalement en Guadeloupe l'eau est affectée par un nombre important de facteurs perturbateurs, jusqu'à un tel point qu'il y a un doute certain sur la qualité de l'eau livrée par le distributeur même après analyse : affirmer que l'eau n'est pas de bonne qualité semble incorrect pour les autorités quant à l'application des normes sanitaires. De telle situation est discutable, car il y a ici matière à en débattre lorsque l'on se place dans le contexte local : La Guadeloupe fait face à un problème de quantité immergée par de nombreux facteurs et principalement par des pertes d'eau depuis au moins deux décennies mais également de pollutions sur une portion du territoire de la Basse-Terre. Ceux-ci s'accompagnent également d'une

[330] C'est-à-dire des débris organiques, humus, cailloutis, etc. en d'autres termes, nous sommes dans l'hypothèse des pollutions chimiques ou industrielles (pesticides, insecticides, hydrocarbure, métaux lourds) et autres.
[331] Ou activités, telles le pompage et le traitement éventuel, le stockage la distribution.

problématique récurrente, certes naturelle : la sécheresse annuelle. Cette sécheresse ou « *carême* » va de février à juin de l'année en cour sans oublier les pollutions. Ces dernières ont des origines diverses et leur maîtrise dépend de l'origine des actes volontaires ou pas, et affecte en grande partie la qualité et enfin le comportement des Hommes face à l'usage plus ou moins modéré de l'eau[332] d'où l'interrogation qui est celle de savoir est ce que devant une liste de facteurs, l'on peut mettre en cause seulement les instances de gestion comme l'agence régionale de santé ou les collectivités gestionnaires en ce qui concerne la qualité de l'eau potable et de sa préservation, quand bien même le doute qui s'est installé auprès des usagers quant à la qualité de l'eau qu'ils boivent s'installe durablement. La *question que l'on se pose est de savoir est-ce que les outils – juridiques et techniques – au regard de l'objective qualité, sont-ils les conditions nécessaires et suffisantes d'une garantie absolue, pour que l'eau soit de façon durable et de bonne qualité ? Cette question posée de façon générale et transversale sera traitée par d'autres questions*. Ainsi dans un premier temps l'on s'intéressera au rôle de la réglementation à ce niveau. Cette réglementation concernant la protection des eaux destinées à être potable, dans son objectif premier, aspire à un objectif. Cependant, celle-ci est éparse et diversifiés, parfois trop générale et confuse. Il convient, à cet effet, de s'interroger sur son efficacité et plus précisément sur sa garantie en tant qu'outil juridique. Celle-ci, à notre sens, est plus ou moins limitée quant à ce dit objectif, (1), hormis les normes dont l'eau est tributaire[333], nous nous intéresserons aux moyens techniques, ou les installations et ouvrages, sont comptables de sa qualité et ne peuvent assurer cette garantie, (2) cette situation fait l'objet de débat, notamment sur le manque de cohérence entre les outils juridiques et les moyens techniques face à cette garantie. (3)

1 - La réglementation de protection des eaux destinée à être potable : une garantie juridique limitée.

La réglementation apparaît, à première vue, comme l'une des premières garanties, mais ce n'est pas elle qui examine l'eau mais réglemente les opérations faites par un laboratoire spécialisé. Or, c'est un facteur contraignant pour les acteurs c'est-à-dire la collective gestionnaire au plan local, les services sanitaires et l'autorité préfectorale. Lesquels a en charge cette responsabilité. Par ce constat, nous considérons que la réglementation appliquée à l'eau ne mesure pas toutes ces conséquences. Cette contrainte apparaît comme une forme de prévention contre tous risques de contamination de l'eau, mais elle met en avant un objectif déterminé qui est celui d'une obligation de faire pour atteindre cet objectif : celui de la qualité. Cette qualité n'est pas exempte d'interrogation, selon laquelle l'on peut se demander est *ce que la qualité recherchée est celle attendue pour l'organisme, alors que les résultats ne sont jamais parfaits ?* Ils le sont, seulement dans la plupart des cas, à la limite de l'acceptable. Que l'on veuille ou non, la qualité de l'eau doit répondre avant tout à une législation exigeante. Cette grande exigence est retracée à travers diverses réglementations qui sont, en quelque sorte, une garantie pour cette catégorie de protection et qui ne le sont pas forcément pour les usagers, consommateurs réguliers de l'eau potable, ce qui n'est pas le cas pour d'autres usages par exemple l'agriculture, où l'usage de cette eau est exempt de tout traitement. De plus cette exigence, ne peut en satisfaire en fonction des attentes des usagers qui en sont tributaires mais selon

---

[332] Comme l'écrit Yenny Vega CARDENAS, « *L'homme est à l'origine du phénomène de la précarité des réserves d'eau douce de la Terre » in* Y.-V. Cárdenas., *« La construction sociale du statut juridique de l'eau en Amérique du Nord »,* Lex Electronica, vol. 12 n° 2 (Automne / Fall 2007), p.2.

[333] Aspect que nous verrons largement dans la seconde sous partie (B)

les normes requises. Comment est-ce que ces usagers peuvent-ils avoir la confiance du distributeur d'eau, lorsque le schéma de protection de l'eau ne s'arrête seulement au traitement de l'eau, en d'autres termes garantir cette qualité attendue par un service de distribution d'eau. Ce service en question, doit assurer la qualité du produit incolore qu'il délivre et qui est à la fois soumise à une double exigence celle de la continuité du service et celle de l'égalité normative. Une égalité qui interdit aux acteurs responsables de cette compétence (autorités et/ou gestionnaires) tout écart face à la règle que le législateur et parfois la haute juridiction ont explicitement suggérée. À ce niveau, le législateur ne peut avoir, au regard des questions relatives à la qualité de l'eau ou de sa potabilité, qu'une position déterminée quant aux règles. C'est dire en revanche qu'il ne devrait pas exister de règles spécifiques à un ou plusieurs territoires, mais une législation applicable sur l'ensemble des territoires français, y compris les Outre-mer. Il y va également dans sa portée, selon laquelle cette garantie comporte un objet commun et d'un ensemble de décisions collectives qui concernent tous les services, autrement dit un mode opératoire ou uniforme imposé dans ce secteur. Globalement, le principe est le même avec une petite différence en matière de traitement, car cela est dû à ce que ces eaux brutes soient souterraines ou superficielles. Ce qui veut dire qu'elles ne remplissent pas toujours les critères requis en termes de qualité chimique et microbiologique, et, pourtant les services concernés - choisissent le traitement le mieux adapté à un type d'eau peut poser problème, car il existe en général plusieurs méthodes possibles. Chacune des formules des avec ses avantages et ses inconvénients ou encore un nombre important de normes, qui sont appliquées selon la qualité de l'eau prélevée. En revanche il peut y avoir des déconvenues, auxquelles cas celles-ci proviendront des méthodes et des expériences des gestionnaires sur le terrain selon le ou les lieux d'exploitation. Par ailleurs, l'on remarque également qu'il y a de plus en plus une augmentation du niveau d'exigence en matière de qualité et de sécurité de l'alimentation en eau, d'où l'apparition de nouvelles contraintes comme celles qui sont environnementales, c'est-à-dire l'augmentation des débits réservés qui peuvent varier et le développement d'activités économiques qui vont encourager une sécurisation de l'approvisionnement en eau potable. En conséquence, rien n'est vraiment sûr, car les faits montrent d'ailleurs que malgré le traitement qu'elle subit, l'eau potable du réseau enregistre régulièrement des dépassements de valeurs de tolérance, surtout en matière de micro-organismes, doit-on s'intéresser plus sur le plan technique, lorsque l'on sait que les ouvrages et installations se trouvent en amont (au niveau du prélèvement) comme en aval (transfert de l'eau vers les unités de traitement, de distribution vers les usagers). En conséquence, à quoi doit-on s'attendre, car cette garantie souhaitée est discutable. Ce débat n'est pas près de s'estomper, vu le nombre de facteurs contribuant à cette qualité, avoir déjà des infrastructures de bonne qualité va améliorer, certainement, cette qualité.

2 - Garantie de la qualité de l'eau quant aux ouvrages et installations.

L'étude sur la qualité de l'eau quant aux ouvrages et installations, soulève d'entrée une question qui est celle de savoir est-ce que les ouvrages et installations permettant le transfert et l'alimentation en eau potable peuvent-ils encore garantir sa qualité ? Si la problématique de cette sous-partie concerne la garantie de l'eau par l'usage des ouvrages et installations, nous devons déjà préciser que les premières garanties de potabilité de l'eau sont en principe assurées par les normes

sanitaires[334], puis viennent s'ajouter d'autres éléments comme les canalisations de plusieurs dimensions et les réservoirs quant à leur état. Celles-ci devraient être une forme de garantie car elles permettent le transfert ou l'acheminement des eaux d'un point à un autre[335]. De plus, les matériaux constitutifs de ces canalisations vont toujours dépendre de la nature des matières pour lesquelles certaines recommandations ont été admises[336], sans oublier leurs entretiens et les contrôles réguliers qui doivent être effectués couramment par des agents spécialisés du service. Nous insistons ici, sur les normes recommandées en ce qui concerne l'état des canalisations et l'entretien de ces réseaux de transport de l'eau potable jusqu'au robinet des usagers, ce qui semble être l'un des maillons faibles des services et de la gestion de l'eau potable en Guadeloupe ou *« le rythme de renouvellement est particulièrement faible »*[337]. Alors que ces canalisations et réservoirs ne doivent pas altérer la qualité de l'eau distribuée, car enterrée sous terre – en ce qui concerne les canalisations -, les conséquences du transport de l'eau ne peuvent être mesurées en un temps plus ou moins long[338]. À cet effet, le code de l'environnement dans son article L.211-7, met, quelque part, en demeure les collectivités gestionnaires sur cette priorité[339], en précisant un nombre important de compétences – soit une dizaine -, parmi celles qui nous concernent directement sont *« l'approvisionnement en eau »* ; *« La lutte contre la pollution…* [340] *»*. Autant de compétences pour un aspect de la gestion qui sont pour l'essentiel encadrées par le droit. En effet, ces ouvrages sont, comme nous venons de le préciser, juridiquement soumis aux contraintes techniques et réglementaires. Ils s'accompagnent d'une réglementation spécifique, autrement dit, règlement sanitaire départemental (RSD)[341]. Lequel est issu d'une circulaire[342][343] et va permettre d'élaborer un règlement sanitaire départemental pour l'ensemble des départements de France métropolitaine et d'outre-mer et va, également, fixer des règles générales d'hygiène et toutes autres mesures propres afin de préserver la santé de l'Homme dans diverses matières et principalement en matière d'alimentation en eau destinée à la consommation humaine, d'où un manquement quant à l'absence d'intérêt pour la partie invisible des conduites d'eau et surtout

---

334 Cette question sera traitée dans la prochaine sous-partie : « *Les eaux potabilisables au regard des normes de protection* », voir *infra* (B), p.91

335 Par exemple du point de son prélèvement aux réservoirs et/ou du réservoir vers les habitations privées

336 Depuis les années 1960, de nombreux ont été fait, l'on passe des canalisations en fonte à celles du P.V.C, des efforts restent à faire, car comme le précise la Cour des comptes, Rapport 2003, p.138, *« Il existe aussi quelques canalisation en acier, en amiante ciment »*. En Guadeloupe, il existe encore des canalisations en amiante ciment qui sont en mauvaise état et qui doivent être remplacées.

337 Cour des comptes, la gestion des services publics locaux d'eaux et d'assainissement, rapport public particulier, Les éditions J.O.R.F. 2003, p.137

338 Dans son rapport en 2003, la Cour des comptes, précise *que « le transport de l'eau s'accompagne d'une multiplication du nombre de micro-organismes qui disposent là d'un milieu favorable pour s'accrocher sur les parois des canalisations. En effet, l'interface eau-matériau constitue le lieu privilégié d'accumulation de matière organique et de multiplication des bactéries constituant ce qu'il est convenu d'appeler un biofilm ».in* Cour des comptes, la gestion des services publics locaux d'eaux et d'assainissement, rapport public particulier, Les éditions J.O.R.F. 2003, p.137

339 Ainsi précise ce texte (évoqué) que les collectivités doivent « *entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe »*.

340 S'ensuivent d'autres comme *« … » ; « La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines »* ; *« Les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile »* ; *« L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants »*

341 En effet ce règlement sanitaire départemental, a été prescrit en application l'ancien article L.1 du code de la santé publique qui stipule que, *« Dans tous les départements, le préfet est tenu, afin de protéger la santé publique, d'établir un règlement sanitaire applicable à toutes les communes du département »*.

342 Circulaire du 9 août 1978 relative à la révision du règlement sanitaire départemental type, J.O.R.F du 13 septembre1978

343 Dans le Titre Ier *de la circulaire : Eaux destinées à la consommation humaine,* dispose de quatre sections : *Section 1 : Règles générales* ; *Section 2 : Ouvrages publics ou particuliers* ; *Section 3 : Ouvrages et réseaux particuliers de distribution des immeubles et des lieux publics Section 4 : dispositions diverses.*

lorsqu'il y a une cinquantaine qu'ils sont enfouis dans le sol - c'est le cas en Guadeloupe -, avec comme conséquences un faible taux de rendement de ces réseaux. Par ailleurs, s'agissant de la qualité de l'eau, les contraintes sont à la fois chimiques et biologiques. Elles mettent en garde le distributeur d'eau ou gestionnaires quant aux conséquences diverses à venir pouvant affecter ces canalisations. Les premières, ce sont les contraintes chimiques : elles vont concerner la partie extérieure des conduites, c'est-à-dire qu'elles dépendent directement de la nature des terrains et leur humidité et leur agressivité sont des facteurs de corrosion, elles peuvent également être mécaniques[344] et les secondes, ou contraintes biologiques, c'est-à-dire que la nature de la couche interne des canalisations ne doit pas faciliter les développements de micro-organismes susceptibles d'être pathogènes. Ensuite s'ajoutent les contraintes réglementaires dans le cadre de la protection de la qualité de l'eau, qui s'appliquent aux canalisations utilisées pour la distribution de l'eau potable qui doivent respecter les matériaux utilisés pour les activités de production et de distribution, parce qu'ils sont régulièrement en contact avec l'eau destinée à la consommation humaine. Ces réglementations sont des garanties juridiques. De ce fait les termes du règlement sanitaire départemental sont assez précis et « *mettent l'accent sur l'importance des problèmes d'entretien des ouvrages de stockage et de distribution des eaux potables »,* sans oublier *« les mesures prévues pour éviter la pollution du réseau d'eau potable par des eaux souillées ou des produits utilisés pour le traitement des eaux, notamment à l'intérieur des immeubles »*[345], mais également le double réseau et les infrastructures de stockages des eaux. Ces infrastructures dont nous faisons état, sont les réponses qui permettront de garantir en partie la libre circulation des eaux, une condition même du transport ou transfert de l'eau, car entre le point de captage et le point d'alimentation de l'eau celui-ci est plus nécessaire, voire obligatoire. Par ailleurs, si dans la pratique, ces points sus-évoqués, sont relativement éloignés, c'est parce que sur le plan technique il y a une séparation entre les ouvrages d'adduction et ceux de la distribution. Mais globalement en termes d'efficacité et de rationalité, elles forment, ensemble, la structure d'alimentation qui va permettre l'accès à l'eau potable aux abonnés. S'agissant des ouvrages d'adduction d'eau, ils servent aux transferts d'eau pour alimenter l'ensemble d'un territoire donné, l'exemple de l'archipel Guadeloupéen. Ils sont par conséquent nombreux à la fois de nature souterraine et marine. Leur nécessité a été démontrée lorsqu'il a fallu faire face au problème de déficit d'eau douce et rétablir l'équilibre territorial en termes d'alimentation en eau potable. En effet en raison du déficit d'eau sur la région de la Grande-Terre[346], des conduites d'eau ont été installées et ainsi permettre le transfert l'eau brut ou les types d'adductions existant[347]. Par ailleurs, les dépendances, c'est-à-dire la Désirade et les Saintes, sont alimentées en eau par des conduites sous-marines en fonte ductiles à partir de la Commune de Saint-François et pour le reste de la Guadeloupe, le sud de la Basse-Terre, l'eau est également transférée par des conduites souterraines. Mais le problème qui se pose, c'est que les autorités ont oublié, voire néglige leurs entretiens et n'ont pu exercer un contrôle suffisant. Par rapport à ces entretiens réguliers, l'on s'interroge sur la fréquence des contrôles, par un simple constat ces installations sont vétustes ! C'est la question de la garantie de ces ouvrages qui se pose pour le maintien de la qualité de l'eau transférée d'un point à un autre.

---

344 C'est-à-dire la stabilité des terrains, les variations brusques de température, les poinçonnements accidentels etc.

345 Circulaire du 9 août 1978 relative à la révision du règlement sanitaire départemental type, J.O.R.F du 13 septembre1978

346 Des ouvrages d'adduction permettant le transfert de gros volume comptent 4 canalisations assurant le transfert d'eau brute de la Basse-Terre vers la Grande-Terre.

347 Ces types d'adductions – par gravitaire et par refoulement, installée en Guadeloupe, seront développés dans la seconde partie de l'étude.

Une difficulté ou de nombreux motifs – souvent dérisoires - sont évoqués par ces responsables pour s'exonérer de leurs responsabilités : Ainsi la Général des eaux de Guadeloupe, prestataire privée du Syndicat intercommunal d'Adduction d'Eau et d'Assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG), soulève une difficulté rencontrée lors des opérations d'entretien de ces ouvrages qui est due en l'absence de servitudes de passage[348], en évoquant le problème de l'accessibilité de ses agents, car les canalisations de transfert passent sur des terrains privés en de multitudes emplacements de leur linéaire et se trouvent sous des habitations, ce qui rend difficile leurs opérations de maintenance d'où les conséquences relatives à l'absence de contrôles. Cette vétusté des canalisations affecte encore plus la qualité de l'eau, elle est à la fois souterraine et sous-marine. En effet, s'agissant des canalisations sous-marines le constat est également alarmant[349] et pour les canalisations souterraines, les risques de pollutions affectent elles aussi cette qualité, à en réduire la quantité. Il en résulte que garantir la sécurité de l'eau en Guadeloupe est possible mais la question du coût financier ne doit pas être un frein à la résolution des problèmes. Que le débat sur la qualité de l'eau, entre les outils juridiques et les moyens techniques, reste ouvert, il appartient aux acteurs de l'alimenter. Une question reste tout de même ouverte, celle de savoir est ce qu'au fil des débats les propositions retenues permettront-elles de trouver le bon équilibre.

3 - Entre les outils juridiques et les moyens techniques : la qualité de l'eau fait débat.

Depuis quelque année, de nombreuses questions que se posent les usagers sur la qualité de l'eau ne cessent de s'accroître[350]. En effet, cette situation suscite une interrogation qui est celle de sav*oir est-ce que les outils juridiques et les moyens techniques mis en place pour atteindre cet objectif de qualité sont-ils fiables, ou s'ils sont utilisés efficacement*. Nous considérons d'entrée que s'il y a une distribution de l'eau appelée « *potable* », c'est que les usagers font un usage considéré de celle-ci selon la priorité de leur nécessité, en revanche à savoir s'ils la consomment de façon régulière et en toute confiance : c'est à ce niveau que se situe la difficulté. En règle générale, l'objectif de ceux qui ont en charge du traitement de l'eau potable puis de la distribuer, n'est pas de savoir si l'eau est consommée ou pas, par un nombre plus ou moins important de personne, mais qu'elle soit de qualité. À propos de ce concept de *« qualité »*, il n'est pas bien compris pour la plupart des consommateurs, qui ne font confiance qu'aux informations ainsi diffusées, en leur donnant de plus en plus confiance quant à sa consommation, mais cela ne les prive pas pour la majorité de s'approvisionner en eau en bouteille, cela montre bien qu'il y a un doute sérieux sur la consommation de l'eau du robinet. À ces quelques considérations évoquées, nous pourrions encore nous interroger sur le point de savoir *est-ce que l'on peut prédire que celle-ci à une garantie absolue malgré la maîtrise de sa vulnérabilité par les autorités en charge de sa gestion.* À en croire les textes, cela paraît logique à faire et à réaliser,

---

348 Alors que cette situation ne devrait être un obstacle pour ces agents dans leur mission de contrôle. Car la législation est claire là-dessus, des conventions de servitude existe pour que le passage de canalisations publiques d'eau potable en terrain privé. La question que l'on se pose est savoir comment est-ce que les canalisations publiques d'eau potables ont été installées sur des terrains privés et pour l'accession sur ces mêmes terrains pour les opérations de contrôles et maintenances des difficultés se posent : la structure de gestion d'eau potable, a-t-elle une autorisation ?

349 Ce sont des canalisations qui desservent les îles des Saintes, ou le problème de fuites est réel avec les conséquences de salinité des eaux potable.

350 Nous verrons dans le titre II, consacré entièrement à l'usager, que par ce doute, les usagers finiront par comprendre qu'il y a une certaine incohérence portant sur l'insuffisance d'information en termes d'applications des normes de potabilité de l'eau.

car étant sous les contraintes juridiques, les communes, gestionnaires de l'eau, sont toujours dans une dynamique de reconquête de cette qualité juridiquement imposées. Il est certain que ces objectifs à atteindre ne sont pas spécifiques au territoire français, mais ils sont définis au plus haut niveau, c'est-à-dire à partir de directives européennes qui s'appliquent sur le plan national. L'une des lois sur l'eau, celle que nous avons déjà évoquée tout au long de notre développement, c'est-à-dire la loi du 3 janvier 1992, celle qui a permis de revoir et de proposer des corrections souhaitables afin d'améliorer la qualité de l'eau et le progrès à faire en termes d'amélioration. Ce texte encourage davantage les communes, gestionnaire de l'eau potable, à mettre en conformité leurs infrastructures ou encore de la surveillance du produit « *eau* » aux normes d'hygiène et de qualité[351], ce que les principaux acteurs ont tenté d'apporter quelques réponses aux préoccupations conjoncturelles mais ne sont parvenus, à savoir est-ce qui ils ne veulent pas ou ne peuvent pas ? Il est, à notre sens, impensable que malgré le coût des investissements financiers que ces autorités n'arrivent pas à assumer au moins une grande partie de gestion alors que les usagers, n'ont jamais failli à leur obligation, ils ont, pour la majorité, toujours payé régulièrement leur facture d'eau ! Par ailleurs, comme nous l'avons déjà évoqué, l'eau est disponible en quantité suffisante en Guadeloupe, mais elle ne l'est pas en qualité : ces considérations nous permet de nous interroger sur le fait de savoir *est ce que l'eau, une fois qu'elle a été nettoyée de ses bactéries et de ses matières fécales, est-elle encore polluée ou exempte de pollutions ?* De nombreuses réponses font un sinistre constat de la situation et abondent dans le sens ou la pollution de l'eau est d'une réelle certitude : ainsi la pollution de l'eau végète dans les canalisations par la présence du chlorure de vinyle monomère, Selon l'Institut de Veille Sanitaire (InVS)[352], il resterait encore en France près de 50 000 km de canalisations d'eau potable véhiculant du chlorure de vinyle monomère[353]. En Guadeloupe, les pesticides notamment la chlordécone, la vétusté des canalisations, si l'on peut citer que ceux-là, sont des causes de pollutions. À ce propos, il apparaît que l'eau qui sort du robinet des consommateurs est polluée, c'est peut-être le cas en Guadeloupe, mais à ce niveau aucunes informations concrètes le précisent, si ce n'est les revendications, de part et d'autre ou dispersées, de certains usagers, comités de soutien ou d'associations de défense. En revanche, contrairement à la France hexagonale la révélation est beaucoup plus forte. Ainsi selon une étude « *UFC-Que choisir* » de janvier 2014[354], à la suite d'une enquête sur l'eau potable, 1.5 millions de personnes recevaient une eau trop polluée à leur robinet en 2013. C'est néanmoins un progrès par rapport à 2012 avec 280 000 Français supplémentaires qui

---

[351] Rappelons que les questions relatives à l'incertitude quant à la pureté des eaux douces, ont fait débat au XIXe siècle à propos de la qualité défectueuse de l'eau. C'est ainsi que la première législation française sur l'hygiène a été adoptée le 15 février 1902 : *Loi du 15 février 1902, relative à la protection de la santé publique, J.O.R.F du 19 février 1902*. Une loi qui, dans une partie de ses dispositifs, portait sur les mesures destinées à améliorer la qualité de l'eau et de sa protection. Elle a eu peu d'impact aux Antilles français, en raison du statut de colonies de ces départements, mais leur contribution a servi à faire améliorer la qualité de l'eau.

[352] http://www.encyclo-ecolo.com/Chlorure_de_vinyle_monomère

[353] Selon cet institut ce composant qui concerne l'eau du robinet ; est Classé dans le groupe 1 (cancérogène certain pour l'homme) par le Centre International de recherche sur le cancer (Circ) depuis 1987, c'est un facteur de risque avéré de l'angiosarcome hépatique. Celui-ci a été détecté pour la première fois dans le département d'Indre et Loire. Depuis 2007, le chlorure de vinyle est contrôlé, c'est-à-dire que le dosage de ce composant a été introduit dans les contrôles réglementaires de l'eau potable depuis l'arrêté du 11 janvier 2007. Ce qui est déplorable, c'est qu'entre la détection a été opéré sur les canalisations posées avant 1980, c'est-à-dire en fin des années soixante-dix et ce n'est qu'en 2007 que les autorités interviennent en mettant en place d'outils juridiques et de l'intervention de l'Institut de veille sanitaire (InVS) sollicité en février 2008 afin d'assainir ce problème, autrement dit, entre la date de sa détection et la période d'intervention des autorités il y a eu un temps plus ou moins long, ce qui a favorisé une atteinte considérable à la santé humaine sans oublier les conséquences avenir (problème de cancer). : http ://www.encyclo-ecolo.com/Chlorure_de_vinyle_monomère

[354] A la suite d'une enquête réalisée en 2012 d'où il est relevé *que « Garantie de la qualité de l'eau quant aux ouvrages et installations au regard des contraintes règlementaires et techniques »., in* UFC-Que choisir, *« la qualité de l'eau potable en France à vau l'eau ? »*, service des études, février 2014, p.3.

reçoivent une eau conforme à la réglementation. S'agissant de la présence de pesticides dans les eaux, le ministère de l'Écologie[355] précise que la présence de pesticides dans les cours d'eau est généralisée et que seuls 7 % des cours d'eau en France en seraient exempts. Des considérations qui ne tiennent pas compte de la vraie réalité, en effet il semblerait que dans l'eau que consomment ces usagers chaque jour, il y a aussi des résidus de médicaments (fussent-ils filtrés), des matières radioactives, des molécules résultant du traitement de l'eau par exemple l'aluminium, les surdoses de chlore et des polluants de toutes sortes absorbés par le pouvoir dissolvant exceptionnel de l'eau. En conséquence, si le débat sur la qualité de l'eau n'est pas une préoccupation ou s'incruste au sein des différents problèmes de l'eau, nous pouvons considérer que le processus de gestion est beaucoup plus avancé qu'aux Antilles françaises, un tel constat de l'eau délivré comme potable est mise en cause, les conséquences doivent encore être plus dramatique en Guadeloupe, si elle n'existe pas, d'où l'importance que l'on s'intéresse à sa potabilité au regard des normes encadrant sa protection.

B - Les eaux potabilisables au regard des normes de protection.

Les textes qu'ils soient nationaux ou européens vont toujours réguler l'eau quant à sa qualité juridiquement potable (1), en effet, pour la protection, un niveau de protection recommandé est nécessaire mais la confrontation entre les limites de qualité et référence de qualité rend parfois l'analyse finale douteuse (2), cependant les risques sanitaires, notamment de certaines pollutions liées aux pesticides affectent cette qualité que les normes sont censées combattre (3).

1 - L'existence et l'impact des normes européennes et nationales sur la qualité de l'eau délivrée en Guadeloupe.

La législation européenne est le premier garant de la qualité de l'eau de consommation humaine sur le plan international. C'est par les directives qu'elle se manifeste, telle que celle de 1998[356], relative à la qualité des eaux destinée à la consommation humaine que les exigences de qualité ont été fixées pour l'eau du robinet et ainsi transposée en droit français pour qu'elle puisse produire ces effets, comme on le constate dans le Code de la santé publique. Celle-ci a pour objet de permettre aux organismes qui ont en charge du traitement de l'eau de protéger la santé des personnes, en établissant des exigences de salubrité et de propreté de l'eau potable dans l'Union européenne. De la France hexagonale via les Outre-mer vers la Guadeloupe, ou ce dernier se trouve concerné par ces dispositifs touchant à ce large domaine. Ces réglementations visent principalement le domaine de l'eau douce de par sa dimension internationale. Elles concernent d'autant plus les eaux de surfaces ou superficielles utilisées pour la production d'eau alimentaire[357] et principalement des eaux potables[358] etc. Ces réglementations européennes, ont été déterminantes entre la période allant de 1975 à 1996, et c'est à partir des années 1990, ces textes ont subi quelques améliorations, notamment

---

[355] http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/indicateurs-indices/f/1831/1902/pesticides-eaux-douces.html

[356] Cette directive vise, « vise à *« protéger la santé des personnes des effets néfastes de contamination des eaux destinées à la consommation humaine en garantissant la salubrité et la propreté de celles-ci »* : Directive, 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, J.O.C.E du 5 décembre 1998.

[357] Ce sont les directives n°75/440 du 16 juin 1975, J.O.C.E. du 25 juillet 1975, et n° 79/869 du 9 octobre 1979, J.O.C.E. du 29 octobre 1979.

[358] Directive 80/778 du 15 juillet 1980, J.O.C.E. du 30 août 1980. Position commune du Conseil du 19 décembre 1997 (J.O.C.E, C 91 du 26 mars 1998)

celles relatif à l'eau potable. Avec la directive 2000-1960/CE du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, cet objectif a pris une autre dimension. Elle a bouleversé certaines habitudes en insistant fermement à la fois sur la quantité et sur la qualité de l'eau douce en termes de préservation, ou Guadeloupe, l'un des territoires, ayant un certain en retard en termes d'applications de législations sur l'eau. Il s'ensuit également que les autorités locales se retrouvent pieds et mains liées, car en peu de temps, le rattrapage – en termes de normes - n'est pas pour tout de suite ainsi que d'autres dispositions, comme celle suscitée, viennent grossir ce lot de difficultés. Comme nous l'avons déjà précisé, c'est par la disponibilité de l'eau - abondance ou pas - que l'on va, non seulement instaurer une gestion quantitative mais qualitative quant aux normes recommandées, car la vigilance est, plus que jamais, une contrainte qui pèse sur les autorités quant à l'état de pollutions constaté de ces eaux. En effet, ces mesures impulsées au niveau Européen doivent être mises en place au sein des États membre de l'Union Européenne en leur imposant de fixer les valeurs paramétriques limites pour un ensemble de polluants. En ce qui concerne la France, la transposition de ces directives, fruit de législations et de réglementations porte principalement sur le respect de ces paramètres considérés comme impératifs afin de garantir cette qualité recommandée, alors les problèmes varies selon ces territoires car leurs spécificités sont distinctes : à cet effet, la question que l'on se pose est de savoir est ce que ces dispositions ont réellement été prises en compte l'ensemble des spécificités des territoires français par des mesures spécifiques, voire des allégements permettant aux territoires tels que les Outre-mer d'adapter ces mesures à leur gestion d'eau douce malgré le retard de ces territoires. En effet, ces paramètres sont des valeurs impératives devant être respectés par les États. Ce sont des objectifs de qualité où les exigences, sont obligatoires et doivent être compatibles avec cet usage. En effet, la qualité de l'eau distribuée est définie par sa conformité par rapport aux limites et références de qualité, communément appelées « *normes* ». Ces dernières, n'ont pas toujours existé, car bien avant qu'elles soient envisagées, le contrôle sanitaire n'avait pas cette dimension. Au regard du manque d'efficacité du contrôle sanitaire une évolution va s'opérer. Depuis la fin des années 1980 une réponse a été apportée à la procédure de contrôle des eaux : des exigences de qualité auxquels doivent satisfaire les eaux distribuées. En effet, le décret 89-3 du 3 janvier 1989 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine[359], a véritablement défini les exigences de qualité à respecter en ce qui concerne les eaux distribuées. Ces valeurs ont cependant été entérinées par un nouveau décret en 2001[360], ainsi applicable en décembre 2003. Ce texte fixe les exigences de qualité, par exemple, sous-produits de désinfection, renforcement des limités de qualité (LQ), et référence de qualité (RQ) pour certains paramètres et la révision des points de conformités. Il s'agit désormais de nouveaux objectifs à atteindre en termes de qualité, suivi d'un programme minimal de contrôle sanitaire[361]. En effet, celui-ci propose deux objectifs, dont le premier, limités de qualité dont le but est de *« définir les seuils physico-chimiques et bactériologiques admissibles d'une eau potable »* et du second, la référence de qualité qui est *de « déterminer le programme de contrôle de l'eau distribuée en fonction de son origine, du débit journalier de cette ressource et de la population qu'elle dessert »*. Ces objectifs, ainsi évoqués, sont tributaires de paramètres régulièrement utilisés dans la procédure de traitement des eaux et permettent enfin de renseigner sur

[359] Modifié à plusieurs reprises c'est à dire en 1990, 1991 et 1995.
[360] Décrets n°89-3 et n°2001-1220 du 20 décembre 2001, relatif eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles, J.O.R.F du 22 décembre 2001.
[361] Articles R.1321-15 et 17 du Code de la santé publique.

la qualité de l'eau[362]. En conséquence, la réglementation est basée sur des critères scientifiques qui paraissent, à notre sens, paradoxaux quant à l'appréciation donnée sur la qualité finale de l'eau. Et au final elle oppose ces deux facteurs : limites et références de qualité, qui sont, considérées comme la norme à respecter et la détermination du niveau de protection auront du mal à trouver un parfait équilibre.

2 - Le niveau de protection recommandé de façon générale aux normes applicables aux eaux douces de Guadeloupe.

Le service de l'eau sur le plan local, a pour mission de distribuer de l'eau[363] conforme aux normes de potabilité. Ces normes, si elles ont été correctement utilisées doivent combattre un ensemble d'éléments (polluants) affectant directement ou indirectement l'eau. Ce sont, pour ainsi dire, des contaminants microbiologiques[364], c'est-à-dire ceux induisant des dangers à court terme et des contaminants chimiques. Les risques de santé publique viennent de ces derniers, infectant les eaux d'alimentation domestique. En Guadeloupe, plus de la moitié de la population, soit en moyenne 59 % est alimentée par des eaux d'origine superficielle, 18 % par des eaux souterraines et 23 % des deux, c'est-à-dire les eaux superficielles et souterraines. Ce sont des critères de qualité (ou exigences de qualité), fixés par des réglementations qui vont permettre ces investigations, que ces règles n'existent que pour les eaux de surface, et pas encore pour les eaux souterraines[365]. Avec l'évolution des législations, c'est depuis le décret de 1989[366] évoqué précédemment qu'est apparue l'exigence de qualité. Ainsi dans son annexe I.1, ce texte précise les limites de qualité à respecter dans les différents domaines (paramètres organoleptiques, physico-chimiques, microbiologiques, substances toxiques ou indésirables). Mais le décret n° 95-363 du 5 avril 1995, modifiant celui du 3 janvier 1989, a introduit la notion de valeurs limites acceptables pour les pesticides et produits assimilés dont il n'était pas fait mention auparavant. En tout état de cause ce sont des critères scientifiques qui paraissent simples, mais en réalité ils sont d'autant plus complexes, car il y a une confrontation issue de ladite réglementation entre deux éléments les « *limites* » et les *« références* » de qualité : les premières précisent et définissent les valeurs seuils à ne pas dépasser[367], en revanche, s'agissant des secondes, elles comprennent des paramètres microbiologiques, chimiques, minéraux, la conductivité etc., et

---

[362] Pour être renseigné sur la qualité de l'eau, l'usage des paramètres sont nécessaires et Leur nature sont définis par le code de la santé publique (articles R. 1321-15 à R. 1321-25 du Code de la santé publique). Ces derniers, ainsi analysés fournissent des nombreuses informations à la fois sur les risque microbien et risques chimique (par exemple sur la présence des pesticides ou des nitrates dans l'eau etc.,) sur le fonctionnement des stations de traitement (turbidité, chlorites, etc.) et sur la structure naturelle des eaux (température, sulfates, pH, sodium, etc.) ; et enfin les caractéristiques organoleptiques des eaux (couleur, odeur, saveur). Ces sont ces éléments que l'on retrouve sur le bulletin d'analyse…

[363] Nous verrons qu'à travers cette distribution d'eau, ce service à diverses obligations qui lui permettent d'atteindre cet objectif, *Infra*, p.107

[364] Ou encore considéré comme risque microbiologique, c'est-à-dire que *« la contamination des eaux par des microorganismes pathogènes (bactéries, virus, parasites) est susceptible de provoquer des cas isolés de gastro-entérites voire une situation épidémique. » in* Ministère de la Santé et des Solidarités et Direction général de la santé, *« Dossier d'information, la qualité de l'eau potable en France, aspect sanitaire et règlementaire »,* Dossier de presse, Septembre 2015, document PDF., p.5

[365] Leur *« évaluation passe donc par une grille d'analyses, fondées sur des altérations. Ces altérations sont appréciées par des spécialistes... de plus en plus spécialisés »*, in MIQUEL G., (sous la direction de), *«la qualité de l'eau et de l'assainissement en France »* Assemblée nationale, Rapport au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques technologiques. Rapport Assemblée nationale n°705, 19 mars 2003, p.33

[366] Décret 89-3 du 3 janvier 1989 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine à l'exclusion des eaux minérales naturelles

[367] Elles concernent à la fois les paramètres microbiologiques et un certain nombre de paramètres chimiques, soit une trentaine par exemple les pesticides, les nitrates etc.

n'ont aucun caractère impératif mais indicateur[368]. Ce sont ces critères qui permettent de dire que l'eau est de bonne ou de mauvaise qualité au regard des articles R 1 321-1 et R 1 321-2 du code de santé publique. Entre les premiers qui sont des impératifs et les seconds, des indicateurs nous nous retrouvons dans une situation paradoxale. La solution de potabilité est un peu délicate à la lecture donnée par l'article R 1 321-2 du code de la santé publique, où il est précisé que les eaux *« ne doivent pas contenir un nombre ou une concentration de micro-organismes, de parasites ou de toutes autres substances constituant un danger potentiel pour la santé des personnes »*. Paradoxalement, les seconds critères ou références de qualité, sur laquelle se focalisent les autorités sanitaires ne participent qu'indirectement aux conclusions rendues par ces autorités, elle ne devrait pas figurer de cette manière sur les bulletins d'analyse. Ces substances issues de ces critères, que l'on considère peu dangereuses et sans aucune incidence directe et majeure sur la santé, ne sont pas vraiment une certitude pour le consommateur, car lorsqu'elles sont causées par le dysfonctionnement des installations de traitement, celles-ci peuvent être l'un des facteurs négatifs et l'avènement des conséquences néfastes sur la santé du consommateur, comparativement aux premiers critères, qui eux, garantissent au vu des connaissances scientifiques et médicales disponibles, un très haut niveau de protection sanitaire aux consommateurs. Cette situation pousse la réflexion quant aux dépassements de ces normes. Cette dichotomie évoquée à propos des exigences de qualité, devra-t-elle opérer vers une satisfaction ou une insatisfaction quant à l'appréciation des autorités sanitaires. Ceux-ci nous amènent à nous interroger à cet effet en posant la question *est de savoir comment interpréter les résultats lorsque ces deux éléments sont confrontés, ou encore comment interpréter les dépassements d'une norme ?* Avant de répondre, nous dirons que le concept de « *norme* » à un intérêt particulier quant au rôle qu'elle joue. Ainsi, la norme de qualité, c'est celle qui fixe la limite supérieure à ne pas dépasser[369]. De plus, elle n'est qu'un indicateur potentiel d'un niveau de risque acceptable pour une population donnée à un moment donné. Elle n'est pas immuable et peut être modifiée selon le développement de la société. À cet effet, cela a été la préoccupation du législateur, adapté à ces évolutions pour créer de nouvelles normes selon les risques attendus[370]. L'on peut affirmer que ces normes ont eu un rôle croissant quant aux objectifs de santé publique[371]. La progression des normes est une chose normale, mais mesurer ces données quant au contrôle sanitaire de qualité est une étape de vérité. Ainsi ce contrôle destiné à la consommation humaine représente en Guadeloupe un nombre important de prélèvements par an réalisés par les autorités sanitaires – l'Agence régionale de santé (ARS)- puis d'un rapport d'analyse, et de l'appréciation de cette dernière. À partir de ces rapports, il est souvent conclu que l'eau distribuée aux usagers est généralement de bonne qualité et ne présente qu'une faible contamination. Cette contamination peut provenir du facteur bactériologique, autrement dit globalement les analyses microbiologiques sont conformes à la réglementation. En Guadeloupe le contrôle de qualité concerne plus de 650 paramètres, les principaux étant des paramètres microbiologiques, les pesticides, le potentiel hydrogène (ph), la

---

[368] C'est-à-dire que leur mesure est cependant primordiale, car elle peut permettre à l'exploitant de se rendre compte d'un disfonctionnement des installations d'eau potable et d'engager des mesures correctives.

[369] Par exemple pour l fer : 200 microgrammes maximum par litre, ou une limite inférieure à respecter

[370] Par exemple, en France, au la fin du XIXe siècle, 6 paramètres suffisaient à définir une eau potable, aujourd'hui au XXIe les normes ont évolué, nous passons de moins d'une dizaine à plus d'une cinquantaine

[371] Comme le précise le rapport Miquel, *« au départ, la fixation de valeurs limite de qualité d'eau correspondait à des objectifs de santé publique. La norme était une garantie de protection de la santé et était fixée avec de telles marges de sécurité que chacun se sentait protégé et acceptait des dépassements provisoires jugés sans conséquence. La société a fait évoluer considérablement le rôle des normes. » In,* MIQUEL G., (sous la direction de), *«la qualité de l'eau et de l'assainissement en France », Op. cit,* p.106

turbidité, le chlore et les nitrates, et les seuils admissibles sont fixés par la réglementation française conformément aux directives européennes comme nous l'avons déjà évoqué. De plus, les bulletins d'analyse de l'eau, ceux délivrés dans certaines communes de Guadeloupe nous livres des secrets. À cet égard on constate que l'usage de paramètres employés pour le traitement de l'eau selon lequel les informations sur leur potabilité ont une forte variabilité selon le territoire et du lieu de la distribution, d'où la nature de ce territoire, lequel est divisé en deux portions : la Grande- Terre et la Basse-Terre et, sur chacune d'elles il y a des variations en termes d'utilisation de paramètres : par exemple sur la Basse-Terre, dans la zone de la côte sous-le-vent, zone pluvieuse en abondance en période de pluie ou l'eau contient des masses de boues, pour la rendre plus scintillante, les agents utilisent une dose plus élevée d'aluminium pour suivre ensuite la turbidité[372], la conductivité etc., en revanche sur le territoire de la Grande-terre, par exemple sur les communes de le Gosier, de Sainte-Anne et du nord Grande-Terre, l'usage de l'ammonium[373], du carbone argentique, du chlore, et du bromoforme sont largement utilisés. En conséquence, la protection préventive recommandée est globale et l'usage de certains paramètres varie selon le lieu au lieu où le prélèvement est localisé, mais tout n'est pas simple en raison de certains risques qui sont difficiles à contrôler.

3 - Risques sanitaires liés aux pesticides et pollution de l'eau en Guadeloupe

Selon la lettre de l'Article L. 1 321-4 du code de la santé publique, toute personne publique les collectivités gestionnaires ou privée les prestataires de services responsables d'une production ou d'une distribution d'eau au public, en vue de l'alimentation humaine doivent se soumettre au contrôle sanitaire en prévention d'un risque certain. En cas de risque sanitaire et ce, quel soit sa gravité, ces autorités doit mettre en place un dispositif afin de faciliter l'information et les conseils aux consommateurs dans des délais proportionnés au risque constaté. Cette situation est une préoccupation sérieuse qu'il faudra maîtriser, elle s'accompagne d'une interrogation celle qui porte sur la nature et l'origine du risque pouvant subvenir dans le domaine de l'eau potable et les moyens mis en place pour le maîtriser ou l'éradiquer. Étant considéré comme ressource naturelle, l'eau douce est celle qui est concernée par ce risque lié aux pesticides. Car elle peut contenir des contaminants microbiologiques lorsque celles sont utilisées régulièrement et pouvant être à l'origine des dangers à court ou à long terme sur la santé de la population. Ces risques sanitaires liés à l'eau sont par conséquent nombreux, nous n'en citerons que deux formes pour la compréhension de l'étude : le risque microbiologique et le risque chimique. Ainsi, pour le premier, c'est le principal risque sanitaire lié à l'eau et le second, il peut être responsable de la survenue d'effets sur la santé à moyen ou long terme. Ce risque sanitaire intervient lorsque les eaux sont polluées ou contaminées et deviennent à coup sûr impropres à l'utilisation qui en est faite par la population. Donc disons qu'une eau non surveillée n'est que l'avènement d'un risque particulier. Celle-ci n'ayant fait l'objet d'aucune protection est à l'affût de toutes contaminations extérieures, avec comme conséquence la réduction de l'accès à l'eau quant à son aspect quantitatif et même qualitatif. La pollution révélée est mis en

---

[372] Par exemple, sur les communes de la côte sous le vent et du Nord Basse Terre (Vieux Habitants, Bouillante, Pointe Noire, Deshaies et Sainte Rose), il arrive très fréquemment des situations de non-conformité fréquentes à régulières vis-à-vis du respect des normes en turbidité de l'eau distribuée, et occasionnelles vis-à-vis des normes bactériologiques. La turbidité est une mesure de la quantité de matières en suspension (matière organique et minérale), lesquelles offrent aux bactéries, virus et parasites un terrain favorable à leur développement. La désinfection d'une eau turbide n'est pas efficace pour éliminer les micro-organismes adsorbés sur ces matières, et la turbidité présente a tendance à masquer à l'analyse la présence de micro-organismes indicateurs de contamination.

[373] Selon la définition donnée par le dictionnaire le Robert, c'est un « *radical monovalent NH4 jouant le rôle de métal alcalin dans les sels ammoniacaux* »

évidence entre 1999-2000 n'est autre que les pesticides. En effet on la retrouve dans l'eau destinée à la consommation humaine[374]. Cette notion de « *pesticide* », désigne un ensemble de facteurs négatifs affectant directement l'eau. Celui-ci est utilisé pour désigner les molécules mères de pesticides par exemple, insecticides, herbicides, fongicide etc. Cette préoccupation, malgré son impact, est restée sans effet aux yeux des autorités publiques vu le nombre de rapports[375]. Nous constatons à cette époque deux choses : soit que ces autorités ont été informées sur la problématique mais elles étaient impuissantes face à ce phénomène ou encore, que ces informations recueillies étaient insuffisantes pour s'approprier du problème. Le rapport Bonan H., de 2001, évoque clairement « *la présence des pesticides dans les eaux de consommation humaine en Guadeloupe* »[376], celui-ci le précise qu'à l'issue de nombreuses investigations en termes de contrôles sanitaires : entre 1998 et 1999 / 1 999 et 2 000. Ce n'est qu'en 1999 qu'une analyse multi-résidus des eaux potables distribuées met en évidence des concentrations en chlordécone dépassant les normes sanitaires européennes dans certaines sources captées. Elle montre effectivement sur quatre sources du Sud Basse-Terre la réelle existence de cette pollution. En effet, vu l'importance de cette pollution, ces risques allaient faire courir à la population des conséquences sanitaire en matière de santé publique. Ceux-ci quand ils prennent cette dimension deviennent une crise à gérer sur le moyen ou le long terme. Face à un tel phénomène la question la gestion de crise se pose quant aux mesures urgentes à prendre : en effet, lorsqu'une situation telle que ces cas de contamination par pollutions de l'eau, qu'elle soit directe ou indirecte, est constatée, c'est une menace potentielle pour l'ordre public car il y va des conséquences graves sur la santé des populations. Quel que soit le risque survenu, l'État est le premier acteur majeur dans ce domaine et indirectement le premier responsable de la qualité de l'eau. Ce dernier, est avant tout le garant au niveau national de la protection de la santé publique, même de près ou de loin il a un œil sur les différentes étapes de sa gestion. En s'appuyant sur ses services ministériels, principalement le ministère chargé de la santé, en ce qui concerne l'alimentation en eau potable, il doit faire connaître les législations concordantes, transcrites en droit interne par les directives européennes et les appliquer en légiférant en ce sens afin de permettre aux autorités locales de faire l'application nécessaire de ces réglementations. En général, la responsabilité de la qualité de l'eau incombe au premier chef aux collectivités gestionnaires de part de cette compétence qui leur est dévolue, mais en réalité, c'est beaucoup plus complexe quant à sa réalisation sur le terrain. À cet effet, sur le plan local, le préfet de la région Guadeloupe est le premier à s'investir dans la gestion de cette crise avec le concours des autorités sanitaires[377], et pour plus d'efficacité, la DDASS[378] - aujourd'hui l'Agence régionale de santé - apporte leur expertise au préfet de département dans la prévention et la gestion de tels risques sanitaires liées à la présence de pesticides dans les eaux distribuées au robinet,

---

[374] Selon le rapport BONAN, nous avons constaté que les pesticides ont été importés en grande qualité en Guadeloupe, dès 1999, dans l'ensemble des domaines de l'agricultures, et surtout dans les bananeraies. L' « observe une importation annuelle de l'ordre de 2100 tonnes dont on ignore très largement la répartition entre les différents usages, les données fournies », in BONAN H., et FRIME J.-L., Rapport sur « *la présence des pesticides dans les eaux de consommation humaine en Guadeloupe* », Ministère de l'aménagement et du territoire et de l'environnement, Aff. n° IGE /01/007, Rapport n°2001-070, 05 juillet 2001, p. 80

[375] Certains rapports en sont les preuves même de son existence, par exemple les rapports Snégaroff de 1977, Kermarrec de 1979-1980, Balland – Mestres – Fagot de 1998 etc., mettant en cause l'existence de cette pollution.

[376] BONAN H., et FRIME J.-L., Rapport sur « *la présence des pesticides dans les eaux de consommation humaine en Guadeloupe* », *Op. cit.*

[377] Précisons au plan national il existe des agences de sécurité sanitaire qui s'intéresse à cette problématique et jouent un rôle fondamental à cet effet. En France, il existe trois agences de sécurité sanitaire qui contribuent à observer et évaluer le risque sanitaire : l'Agence française de sécurité sanitaire (Anses), l'Institut de veille sanitaire (InVS) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

[378] Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales

en application de la directive de 1998[379] relative à la qualité de l'eau de consommation humaine. Dans le cas évoqué en ce qui concerne la pollution par la Chlordécone, la cellule de crise a été constituée dès le 28 février 2000 avec comme chef de fin de la Mission Inter Service de l'Eau (MISE), un organisme mise en place par l'autorité préfectorale. Il résulte des mesures prises, la fermeture des captages d'eau dans le Sud Basse-Terre, ceux qui permettaient la production d'eau potable, car le taux de pollution était très élevé. Comme le précise le rapport Bonan de 2001, où les taux de pollutions sont particulièrement élevés, *« respectivement 103 et 43 fois la norme du Chlordécone »*[380]. Devant le constat de ce seuil ceci représente une catastrophe sanitaire par ce qu'elle a déjà causé des problèmes de santé aux populations et risque encore d'en causer davantage. Cette situation a longtemps suscité de la part des usagers, colère et incompréhension. Il s'agit de la manifestation d'un phénomène dont l'origine est diverse avec comme conséquence des maladies à la fois très graves et des causes de décès. La pollution de l'eau douce par la chlordécone est considérée comme un perturbateur endocrinien utilisé dans les bananeraies[381] qui, selon l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), est classé cancérogène pour l'homme, avec une augmentation du risque du cancer de la prostate. Aujourd'hui, le problème n'est pas totalement résolu. Certains ouvrages de captage d'eau (réservoirs et autres) ne sont plus en activité dans cette région, de plus le législateur est encore plus soucieux de ces états de fait. Ainsi, certains textes deviennent des exigences pour les autorités sanitaires, en effet dans ce cadre l'Agence régionale de santé est soumise à l'application de l'instruction du 9 décembre 2010 relative à la gestion des risques sanitaires en cas de dépassement des limites de qualité des eaux[382] évoquées ci-dessus pour les pesticides[383]. En fin de compte, cette affaire bruisse de moins en moins ou si ce n'est que localement. Il en résulte autant de textes, de débats et des contradictions qui se succèdent pour la lutte contre la pollution de la chlordécone, mais l'éternel débat[384] demeure et les solutions sont difficiles à trouver. À ce jour aucunes techniques efficaces de dépollution ou de décontamination ne sont pas encore connues[385], cela voudrait dire que la ressource en eau est, de jour en jour restreinte en termes de quantité, ce qui fait que le doute persiste face à une population est dans une profonde détresse. À vrai dire, l'effort des autorités, quant aux contrôles réguliers de l'eau n'est pas satisfaisant car les risques et les appréhensions demeurent. À la suite de ces considérations la gestion de la ressource, si primordiale qu'elle soit, nécessite une organisation avec toutes ces composantes et ces paramètres.

---

379 Directive, 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, J.O.C.E du 5 décembre 1998

380 BONAN H., et FRIME J.-L., Rapport sur « *la présence des pesticides dans les eaux de consommation humaine en Guadeloupe* », Ministère de l'aménagement et du territoire et de l'environnement, Aff. n° IGE /01/007, Rapport n°2001-070, 05 juillet 2001, p. 31

381 Celui-ci a été classé comme neurotoxique cancérigène dès 1979, soit 180 tonnes de ce produit ont été déversés pour lutter contre le charançon du bananier aux Antilles de 1982 à 1993.

382 Instruction DGS/EA4 no 2010-424 du 9 décembre 2010 relative à la gestion des risques sanitaires en cas de dépassement des limites de qualité des eaux destinées à la consommation humaine pour les pesticides en application des articles R.1321-26 à R.1321-36 du code de la santé publique, J.O.R.F du 15 février 2011.

383 Comme le préconise les Articles R.1321-26 à 36 du Code de la santé publique.

384 Un rapport sur les mesures à envisagées afin de lutter contre cette pollution à été soumis au gouvernement par les parlementaires domiens, voir : Rapport d'évaluation des plans d'actions Chlordécone aux Antilles – Tome 1, octobre 2015

385 Comme en témoigne la récente réunion internationale d'experts sur la dépollution des sols qui s'est tenue en Martinique et en Guadeloupe du 17 au 22 mai 2010 dans le cadre du plan Chlordécone Martinique Guadeloupe 2008-2010.

Conclusion chapitre I

La ressource en eau douce est devenue une préoccupation pour les autorités publiques (dès le XVII é siècle), car elle a fait l'objet de toutes les convoitises : appropriation des autorités publiques, maîtrise de la ressource, accompagnée de textes – réformes sur l'eau et de réglementations diverses. Cette ressource en eau acquiert une dimension juridique noyée entre les règles concernant la ressource en eau, celles concernant sa protection et des formes d'externalisations diverses. Une nature juridique permettant à la base d'inclure la ressource en eau dans le domaine de l'État. Cela nous a permis de constater que les territoires des outre-mer étaient bénéficiaires d'une certaine exception en termes de ressources, autrement dit, l'ensemble de ces eaux faisaient partie du domaine public de l'eau autrement dit, l'instauration d'une ressource unique.

Par ailleurs, au fils des années, les évolutions ont entraîné de nombreuses mutations, notamment en ce qui concerne l'évolution sociétale avec une demande qui augmente avec comme conséquence l'accroissement des usages de l'eau sur le plan domestique, industriel ou commercial etc., mais également leur priorité – passant d'un usage agricole à celui de la distribution d'eau. Malgré l'intervention des autorités, et du droit, principalement public pour l'encadrer pour la maîtriser, le déséquilibre se creuse. L'eau remplit des nombreuses fonctions indispensables aux espèces et aux écosystèmes. De plus, ces ressources en eau souffrent, car certaines pressions sont en permanence exercées sur elles, c'est-à-dire les prélèvements excessifs, des pollutions de part et d'autre etc. Ces pollutions ont des effets sur la santé publique, sur la qualité des milieux naturels, et surtout sur la qualité de l'eau dont les normes deviendront à termes inefficaces, malgré l'installation des périmètres de protection. Cette opération dont le but est de garantir la qualité de l'eau est encore aujourd'hui une inquiétude, principalement, pour ces bénéficiaires (usagers), ce qui tend à dire que cette ressource vitale est en danger !

Chapitre II - Une gestion aux modes divers et variés : entre satisfaction de l'intérêt général, simplification et complexités.

La ressource en eau dans le cadre du processus de gestion fait intervenir des autorités à la fois sur le niveau de gestion et à l'échelle de compétences attribuées. Chacune d'elles est reliée à des obligations distinctes. Lesquelles sont confirmées par des actes administratifs ou conventionnels dans le cadre même de la gestion. Toutefois, ces instruments constituent un degré de complexité inhérent à ce système. Lequel est relatif à un ensemble activités ou missions, constituant cette complexité : ainsi les autorités déconcentrées dont l'autorité préfectorale accompagnée de ses services est particulièrement exigeante. Mais ils ne sont pas les seuls dans ce processus, ils s'accompagnent également de celles qui existent sur le plan communal, avec beaucoup plus de structures de toutes formes variables. Il en résulte d'un groupe homogène dans la gestion administrative et technique de la ressource en eau potable. (Section I). Ceux-ci entraînent également des répercussions en termes de multiplicité des instruments juridiques dans le cadre de cette gestion (Section II).

Section I - L'impact des structures dans la gestion administrative et technique de la ressource en eau potable.

Dans le domaine de l'eau, le choix du mode de gestion est, avant tout, politique et de plus c'est une spécificité locale lorsqu'il s'agit de la distribution de l'eau potable. Cette spécificité concerne principalement les autorités décentralisées dans le cadre de la distribution et ensuite les autorités déconcentrées pour sa parfaite distribution. Si pour l'autorité préfectorale cette compétence n'est pas sans intérêt, il y va des exigences, celui d'un contrôleur administratif mais également celui qui a un rôle de négociateur, en revanche pour les premières, c'est-à-dire les autorités locales c'est-à-dire les gestionnaires de l'eau potable, le choix politique de la gestion de l'eau potable est fait par eux, ensuite soumis à l'autorité préfectorale.

Par leur stratégie et leur jeu de pouvoirs ces différents acteurs doivent fonctionner en étroite collaboration et être les premiers à conduire cette compétence et ce, à chacune de leur niveau de compétences respectives (§ - I) de plus, les choix des instruments juridiques sont à leur portée avec les responsabilités qui en découlent (§ - II).

I - Le préfet de département Guadeloupe et les services déconcentrés de l'État

Dans le secteur de l'eau, l'autorité préfectorale autrement dit, le préfet et ses services déconcentrés est présent à toutes les étapes de la gestion de l'eau. L'ensemble des opérations sont coordonnées par celui-ci qui impose et fait respecter les réglementations. C'est ainsi que, les territoires de l'eau propriété de l'État sont sous la direction et l'autorité préfet (§ - I). Par ailleurs les autorités locales, limitées à leurs compétences d'exclusivité, ont peu de marges de manœuvre, quant aux éventuelles responsabilités. Et, pourtant sur le plan communal, la gestion locale de l'eau – potable - demeure une vraie compétence des collectivités, aux contenus variés (§ - II).

A - Le poids territorial du représentant de l'État entre délimitations, négociations et contrôles administratifs.

Dans le cadre de l'exercice de cette compétence, nous verrons que la perception des contraintes administratives et politiques du préfet (1), se manifeste à travers la participation des institutions spécialisées notamment de l'Office de l'eau/Comité de l'eau ou s'exécute la gestion administrative de cette compétence (2), tout en veillant à ce que l'objectif de la gestion équilibrée, lequel est dictée par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) soit atteint. (3).

1 - Le préfet, ses pouvoirs de contraintes dans la gestion de la ressource en eau.

Indirectement, l'État à un poids territorial au plan local qui se manifeste comme sur l'ensemble des territoires français, par un représentant, le préfet de région et/ou de Département. Celui-ci se doit de garder une certaine neutralité – politique - et assurer les tâches administratives confiées par ce dernier. Aux Antilles françaises, dans les départements d'Outre-mer, singulièrement en Guadeloupe, le préfet fait office de deux casquettes, celle de Département et de Région. Cette double casquette représente, certes, des pouvoirs exceptionnels par rapport à ceux de la France métropolitaine, mais depuis la décentralisation, il passe d'un pouvoir *a priori* au pouvoir *a posteriori*, cela ne lui cause aucun problème. De plus l'autorité préfectorale c'est lui qui doit diriger et mettre en œuvre les différentes actions de l'État, il a un poids territoire considérable, notamment en ce qui concerne les décisions relatives à la ressource en eau sur le plan administratif. Sur le territoire son autorité dans ce domaine de l'eau est remarquable quant à la gestion globale de la ressource en eau, c'est-à-dire une spécificité en matière de pouvoir décisionnel. Alors que la compétence *« eau »* est dévolue, juridiquement aux communes sur le plan local, son exercice est partagé avec le préfet de région Guadeloupe. Ce dernier est encadré par ses services au plan déconcentré, et à l'œil sur l'ensemble de la ressource en eau douce et c'est seulement après décisions conformes à la politique du gouvernement qu'il entérine par arrêtés préfectoraux définitifs. À ce propos, il existe une véritable relation entre autorité déconcentrée et l'autorité décentralisée ; des rapports souvent tendus jusqu'à se demander quel est le degré d'autonomie entre ces deux autorités ; ou encore y a-t-il une quelconque subordination ? À ce propos de la notion de subordination, doit être comprise comme la puissance des décisions administratives verticales, c'est-à-dire vers les autorités communales, placées au niveau politique. Comprenons donc par-là la supériorité de l'administratif sur le politique[386]. Ceux-ci ont également une portée juridique, c'est-à-dire un caractère réglementaire, d'autant plus qu'ils constituent une source importante de droit à l'endroit de son application même si dans la hiérarchie des normes, ils ont une valeur inférieure au décret ou d'une loi. Ces actes sont contraignants pour les autorités locales car une fois validés si aucunes contestations ne s'opposent à eux ils doivent les mettre à exécution soit pour des activités, pour la création de structures ou pour fusions etc. De plus les avis du préfet sont également déterminants lors des contrôles des actes et des décisions relatives aux prélèvements, à la qualité, ou de limitation des usages de l'eau en cas de sécheresse en Guadeloupe

[386] Sur cet aspect, c'est un débat très intéressant, très relevé dans le domaine de la science politique, que nous ne développerons pas dans l'étude, mais qu'il fallait montrer. Voir, TANGUY G,. *« Le préfet dans tous ses états ». Une histoire de l'institution préfectorale est-elle (encore) possible ? », Histoire@Politique* 2015/3, n° 27, p. 124-145.

par exemple[387]. Il s'agit d'un véritable contrôle du droit à l'usage l'eau qui est opérée par ce dernier appelé « *règlement d'eau* »[388] autrement dit, celui qui régit les modalités d'exploitation des barrages[389] ou des installations hydrauliques en général. Cette question de règlement du droit d'eau est ancienne, en effet en France, l'administration publique s'est toujours portée garante du droit d'usage des eaux notamment à l'époque où l'eau était utilisée pour l'usage des moulins. Aux Antilles françaises, en Guadeloupe, à Capesterre-Belle-Eau par exemple, la plupart des moulins fonctionnaient avec l'eau. L'établissement d'une prise d'eau était, à cette époque, autorisé par ordonnance royale ou par des demandes de concessions des prises d'eau aux rivières, faites par les propriétaires riverains pour l'établissement des usines, l'irrigation ou tous autres usagers. Ce droit d'usage d'eau est aujourd'hui autorisé par une autorité, c'est le préfet, avec l'aide de spécialistes vérifie l'ouvrage[390] permettant cette utilisation, le lieu et sa protection sont également sous le contrôle de l'autorité préfectorale. C'est dire que les prises d'eau sont soumises à autorisations et à déclaration[391], ainsi que d'autres projets comme la création, la suppression ou la fusion d'une structure intercommunale et son périmètre[392]. De plus, l'obligation de transmission – des actes – à la juridiction financière est l'un des atouts de ces autorités : ce sont ces actes imposés aux décisions des collectivités gestionnaires de l'eau ou des Établissements de coopérations intercommunales, affecte quelque part les fonctionnements même de la structure, en cas d'avis défavorables ou le préfet de région les soumet à l'appréciation la juridiction financière. Cette transmission est absolue et doit, pour la majorité, lui être soumis. En effet, il doit contrôler la légalité de tous les actes de ces collectivités gestionnaires de l'eau à quelques exceptions[393], mettre en œuvre et coordonner à l'échelon local les politiques de l'eau dictées par le gouvernement. Précisons que l'autorité préfectorale fonctionne avec ses services s'appuyer sur des compétences de certains nombres de partenaires[394] dans ce secteur ou

---

387 La gestion de la ressource en eau en période de crise permet à l'autorité préfectorale de participer à la gestion quantitative de la ressource par des instruments réglementaires et de planification. C'est après plusieurs années de sécheresses, que le législateur a, en 1992 par la loi sur l'eau du 03 janvier, pris des mesures afin de gérer cette crise autrement dit, gestion de la sécheresse et du manque d'eau. En effet, chaque année en Guadeloupe, des arrêtés sont pris en ce sens car la sécheresse est une période très rude.

388 Ce règlement évoqué, mentionne les règles de gestion des ouvrages c'est en ce qui concerne le débit minimal, débit réservé etc. Pour les ouvrages de soutien d'étiage (en situation normale et en situation de crise), il doit permettre de préciser comment la ressource en eau sera partagée entre les prélèvements et le débit maintenu dans les cours d'eau. Source : d'après le Ministère chargé de l'environnement et Onema

389 Ouvrage qui barre plus que le lit mineur d'un cours d'eau permanent ou intermittent ou un thalweg. On peut aussi dire qu'il barre un bassin versant. La retenue qu'il constitue à son amont est alimentée entre autre par les eaux du bassin versant, par gravité.

390 Cet ouvrage peut être un barrage pour prise d'eau en rivière ou des moyens techniques pour l'opération du forage d'eau souterraine.

391 Aspect que nous avons déjà traité dans la section II du premier chapitre de la première partie, *« Les règles de polices attachées à l'opération de prélèvement »*. (B))

392 La création d'une structure intercommunale est une procédure suivie régulièrement par celui-ci. Lorsque le projet création d'une structure intercommunale est à l'initiative du préfet (procédure est régie par les articles L.5212-1 et suivant du code général des collectivités territoriales), la constitution d'une commission départementale de coopération intercommunale (= créée par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi « Chevènement » et modifiée par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.) est nécessaire, car celui doit demander l'avis de cette commission. En revanche lorsqu'elle est à l'origine des collectivités communales plus particulièrement par des conseils municipaux, le préfet est livre de sa décision.

393 Nous observerons à cet effet, des cas isolés dans ce domaine et qui effectivement sont bien réels. En effet, certains actes ou convention mettant en relation deux collectivités pour une prestation quelconque, sont conclus, alors qu'ils sont considérés comme illégaux. Étant donné qu'ils ne sont pas interdits, créent quelque part, des obligations entre ces parties, par exemple l'on peut citer les contrats d'échange d'eau ou de convention de vente d'eau en gros que nous verrons dans la section suivante : les contrats particuliers : la vente d'eau en gros ou convention d'échange. La forme d'une telle convention est, parfois ou ne pas dire le plus souvent, négligée, et mal encadré, c'est la raison pour laquelle elle pose de problèmes. A vrai dire, c'est une forme de relation contractuelle qui n'entre pas dans le champ de compétences des actes soumis au contrôle de la légalité.

394 La liste des partenaires est exhaustive, nous énumérons les principaux : Les présidents des conseils exécutifs (conseil départemental et président de l'office de l'eau) et président du conseil général, les entreprises et organisations professionnelles ; les maires des communes et leurs groupements les associations représentant usagers de l'eau et des questions environnementales etc.

cette obligation s'impose[395] pour mener à bien ces missions. Globalement, le champ d'application des contrôles de légalité exercée par ces derniers est limité aux actes administratifs unilatéraux et contractuels des collectivités territoriales. Le contrôle de ces actes est soumis à l'obligation de transmission. Celle-ci est effective lorsqu'il y a conclusion d'actes, dans le cadre de la gestion administrative de l'eau douce et principalement celles concernant l'eau destinée à la consommation humaine. À cet égard, le Préfet de région ou de département est responsable de l'instruction des demandes d'autorisations et de déclarations d'utilité publique dont il est saisi pour la protection desdites ressources, de leur dérivation et de leur traitement, de leur distribution et des demandes de dérogation aux limites de qualité. En cas de risque pour la santé des personnes et afin d'améliorer la sécurité sanitaire des eaux de la distribution publique il demande à la personne responsable de la production ou de la distribution d'eau (PRPDE) de prendre les mesures correctives et/ou les restrictions d'usage qui s'imposent et s'assure de l'information du public concerné. Pour mener ces actions, le Préfet agit sur propositions de l'Agence régionale de santé : par exemple en ce qui concerne le contrôle de la qualité de l'eau, il prend des arrêtés préfectoraux. C'est à l'issue des décrets de 2001[396], 2007, et notamment celui de 2010[397] que ce dernier va prendre des arrêtés afin de fixer les conditions de réalisation du contrôle sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine sur un territoire déterminé[398]. De ces considérations, la place qu'occupe l'État ou son représentant ne peut se passer de commentaire. Ainsi, comme l'écrit Mathieu Housser, *« l'état occupe une place centre sur le plan local avec utilisation du pouvoir de tutelle et en négligeant certaines évolutions juridiques comme le principe d'égalité dans les relations État / collectivités infra-étatiques »*[399]. C'est dire que l'ombre de la tutelle administrative qui, juridiquement, avait disparu se représente à nouveau, que même s'il existe, cela offre une certaine résistance à la preuve contraire. Ainsi, cette gestion de la ressource en eau est gérée avec rigueur et notamment par l'Institution de l'Office de l'eau et du comité de bassin de Guadeloupe qui participent à la gestion administrative et demeure malgré tout dans le cadre de la police de l'eau et sous la direction du Préfet.

2 - La participation dans la gestion administrative de l'Office de l'eau et le Comité de bassin de Guadeloupe sous la direction du Préfet.

La gestion de l'eau sur le plan administratif et parfois technique, elle concerne des instances spécifiques, c'est-à-dire l'Office de l'eau et le comité de bassin. Ces institutions ont pour but la planification, de la production et de la distribution. C'est une gestion administrative de l'eau tout en ayant un regard sur les moyens techniques. Sur le plan institutionnel, entre les Outre-mer et la France, elles existent et se valent mais n'ont pas les mêmes appellations : Une situation quasiment identique, sauf qu'à la place d'une agence de l'eau, les territoires ultramarins sont chacun doté d'un Office de

---

395 Depuis la réforme de la décentralisation de 1982-1983 (en particulier, la loi n° 82-213 du 2 mars 1982), ces contrôles portent exclusivement sur la légalité des actes et non plus sur leur opportunité. Ce contrôle de la légalité, C'est est une arme très puissante, il est à la fois administratif et juridictionnel. C'est un pouvoir que détenaient déjà les préfets avant les réformes de la décentralisation et qui a doublé, voir triplé en termes de volume.

396 Décrets n°89-3 et n°2001-1220 du 20 décembre 2001, relatif eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles. J.O.R.F n°297 du 22 décembre 2001.

397 Arrêté du 21 janvier 2010 modifiant l'arrêté du 11 janvier 2007 relatif au programme de prélèvements et d'analyses du contrôle sanitaire pour les eaux fournies par un réseau de distribution, pris en application des articles R. 1321-10, R. 1321-15 et R. 1321-16 du code de la santé publique, J.O.R.F du 7 mars 2010.

398 Ainsi en Guadeloupe, deux arrêtés préfectoraux ceux de de 2004 et de 2012 ont été prises à cet effet. Ils vont fixer les conditions de réalisation du contrôle sanitaires de ces eaux à distribuer et retranscrire les types et fréquences prévus à l'article 1321 et s. du Code de santé publique et les complètes de contrôles supplémentaire, appelé auto surveillance liés au contexte local.

399 M. HOUSSER., « *L'intervention de l'Etat et la coopération entre communes* », L'Harmattan, 2009, p.16

l'eau, entité spécifique et d'un comité de Bassin, ce sont des instances de bassin[400]. Instaurés dans les Département d'outre-mer (D.O.M) par l'article 51 de la loi du 13 décembre 2000 d'Orientation pour l'outre-mer, laquelle a permis la création d'un Office de l'eau dans chaque département avec également d'un Comité de bassin[401]. Ces instances[402] fonctionnent en binôme, ainsi s'agissant du premier, l'Office de l'eau c'est l'organe exécutif, un établissement public local à caractère administratif qui est rattaché au conseil départemental. Une entité qui a, dès sa création, voulu montrer son importance dans ce domaine mais n'atteint que partiellement ces objectifs pour des raisons diverses : soit l'entité n'a pas les moyens financiers nécessaires, soit le niveau de concertations entre les acteurs est insuffisant ou n'aboutit pas, ou enfin soit les contingences politiques ne coïncident pas. Dans ce cas, c'est le Préfet de département, l'autorité compétente qui est désignée pour l'application de ces normes dans ce domaine. L'intérêt d'une telle intervention va permettre de trouver une voie concordante car c'est sous sa direction que l'Office de l'eau et le Comité de bassin de Guadeloupe, vont tenter de mettre en place la politique de l'eau sur ce territoire. De par leur positionnement, ces institutions sont placées entre l'autorité préfectorale, ses services déconcentrés et les structures de gestion de l'eau au plan local (communes, groupements et prestataires privés), donc ce sont elles qui ont le poids de cette politique de l'eau, c'est à elles de jouer les premiers rôles dans ce domaine malgré son instauration, certes, tardive. Pour leur instauration, les politiques ont fait entendre leur voix : les sénateurs et députés des Outre-mer. Ils ont interpellé le gouvernement sur la nécessité de mettre en place des outils, existants déjà en France métropolitaine, permettant de mesurer l'enjeu de l'approvisionnement en eau, sa qualité, et la structure capable d'appliquer la politique de l'eau sur ce territoire, à la suite d'un rapport déposé en 1999. Par celui-ci, les autorités locales ont demandé la création *« dans les départements d'outre-mer une structure équivalente à celle des agences de bassin existant en métropole »*[403]. Une démarche qui a abouti et c'est ainsi que l'Office de l'eau a été mis en place. L'instauration de cette nouvelle structure, supplémentaire soit-il, va permettre aux autorités de mieux gérer la ressource, autrement dit améliorer la gouvernance. C'est une gestion spéciale de l'eau que va opérer l'Office de l'eau à l'échelle de bassin et dont les missions sont spécifiées sont définies dans le cadre de cette gestion[404]. Par ailleurs, il est vrai qu'en termes de disponibilité en eau douce, la Guadeloupe comparée à la France métropolitaine, est moins bien fournie, ce n'est pas, semble-t-il une raison pour ne pas la doter d'un tel outil, car la ressource en eau satisfaisante et suffisante pour la production et ainsi assurer la distribution pour sa population[405]. De plus, face à une ressource

---

400 Précisons que la gestion de l'eau par bassin400 existait depuis 1964 par une réforme qui a posé des bases en termes d'organisation de la ressource et une certaine cohérence en ce qui concerne principalement les eaux douces de surface, voir la loi du 16 décembre 1964, *Op.cit.*

401 Les comités de bassin ont été institués en métropole par la loi n°64-1245 du 16 décembre 1964. La loi sur l'Eau de 1992 a étendu la création de ces comités de bassin aux départements d'Outre-Mer.

402 Ces sont deux établissements, qui, pour mettre en place certaines actions dans ce domaine, doivent obligatoirement travailler ensemble, ainsi dans leur organisation le premier est l'organe exécutif et le second est l'organe délibérant. Ensemble, ils assurent la gestion de la ressource en eau, veillent à l'application de textes et notamment celui de la directive-cadre etc. comparativement aux collectivités (Communes et groupements) qui gèrent principalement l'approvisionnement en eau, ces instances de bassin interviennent dans la gestion des eaux de façon plus large.

403 LISE C. et TAMAYA M., *« Les Départements d'outre-mer aujourd'hui : la voie de la responsabilité : rapport au Premier ministre »*, La Documentation français, Collection des rapports officiels, 1999, p.111

404 C'est-à-dire elle a pour mission d'initier, à l'échelle de leur bassin-versant, une utilisation rationnelle des ressources en eau, la lutte contre leur pollution et la protection des milieux aquatiques.

405 Evoqué en début d'étude, Section I du titre premier, Le département dispose d'un bassin-versant : celui de la grande rivière à goyave. Le côté positif de cette stratégie, c'est que l'on connaît avec précision la masse d'eau la plus importante du territoire, ce qui n'empêche pas la participation du Conseil départemental (ex-Conseil général avant mars 2015) car, bien avant l'instauration de l'office de l'eau c'était elle qui avait un œil sur l'organisation, la preuve en est c'est qu'il est encore propriétaire de certaines infrastructures : Celui-ci, est une entité qui joue un rôle majeur dans le domaine de l'eau au-delà de l'aspect administrative de l'eau. Il est le maître d'ouvrage de

disponible, le déséquilibre naturel parfaitement géré, par l'Office de l'eau Guadeloupe, lequel qui intervient comme un juge de paix dans le domaine et dont les principales décisions sont prises par le Comité bassin[406] (*C. env., art. L. 213-13-1)* et ce, en présence des différents acteurs concernés. Car la concertation[407] est d'une importance capitale – le savoir-faire en commun - dans le système français de gestion de l'eau. Malheureusement, pour une meilleure concertation, la répartition de ses membres devrait être plus équitable, notamment en ce qui concerne les représentants des usagers de l'eau[408] : c'est un déséquilibre, qui peut s'assainir si les acteurs de ce collège se concertent régulièrement et qu'ils fassent jouer leur solidarité sur des questions distinctes lors des concertations au sein du Comité de l'eau. Par ailleurs, en tant qu'Établissement public administratif, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, l'Office de l'eau de Guadeloupe est, principalement, chargé de faciliter les diverses actions d'intérêt commun au bassin. Celles-ci sont à double sens : dans une première phase, celui-ci va venir en aide aux structures de gestion en développant un système permettant l'attribution d'aides financières pour des projets innovants[409]. Cette action est considérée comme le principal financeur de la politique de l'eau : des actions ciblées comme la mise aux normes des réseaux, des ouvrages de prélèvement, de stockage et de traitement des eaux, puis dans un second temps, doit prélever des redevances relatives aux diverses activités de l'eau. Ces activités qui sont soumises à cette obligation de prélèvement concernant la ressources en eau, ce sont des redevances pour prélèvements d'eau et pour services rendus, des subventions et des ressources financières. Elles sont perçues par l'Office de l'eau de Guadeloupe. En effet, le décret de 2009[410], donne une liste complète en ce qui concerne les prélèvements sur la ressource en eau, ainsi ce sont *« les redevances pour*

---

nombreuses structures (ouvrage hydraulique) par exemple ceux de la Rivière Bras David (prise d'eau de Duclos), de la grande rivière à Goyave (prise d'eau de la traversée), la Rivière Moustique (prise d'eau de Moustique) infrastructure partagée avec le Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG), et ce afin de fournir de l'eau brute à des fins de production d'eau potable.

[406] Les comités de bassin ont été institués en métropole par la loi n°64-1245 du 16 décembre 1964. La loi sur l'Eau de 1992 a étendu la création de ces comités de bassin aux départements d'Outre-Mer.

[407] De ce point de vue, son objet est de débattre et de définir de façon concertée les grands axes de la politique de gestion de la ressource en eau et de protection des milieux naturels aquatiques, à l'échelle du grand bassin-versant hydrographique. Il va s'agir pour ce comité, d'élaborer des plans d'action comme celui du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux et de sa révision (que nous développerons ci-après). Pour ce faire le comité de bassin va s'appuyer sur les avis de la commission où siègent ces d'acteurs et usagers de l'eau (usagers industriels, agriculteurs et domestiques, associations de consommateurs, collectivités locales, administration, élus locaux), dont le nombre est fixé à 33 pour la Guadeloupe

[408] À ce propos le débat le plus récurrent est celui de la répartition des membres comme l'énonce Yves Jegouzo, le « *caractère décentralisé* » n'est pas équitable quant à la répartition des membres composant son conseil d'administration. L'auteur précise que ce caractère *« est accentué par le fait que son conseil d'administration comprend au moins 50 % de représentants des collectivités locales et des établissements publics de coopération et syndicats mixtes compétents dans le domaine de l'eau »* des usagers et des associations de protection de l'environnement qui représentent une masse beaucoup plus importante aurait pu avoir plus de sièges afin que leur demande ait plus de change d'être aboutie. Avec la loi de 2013 et le décret de 2014 relatifs aux comités de bassin, et de l'article Article L213-8 du Code de l'Environnement, un léger changement s'est opéré ou la nouvelle composition de ce comité va désormais se faire en trois sous collèges représentatifs des catégories d'usagers. S'agissant des représentants des usagers de l'eau, ceux-ci sont regroupés dans un collège représentant 40 %. Comme il est précisé dans le 2° dudit article, ce *« collège [est] composé de représentants des usagers de l'eau et des milieux aquatiques, des organisations socioprofessionnelles, des associations agréées de protection de l'environnement et de défense des consommateurs, des instances représentatives de la pêche et de personnes qualifiées »*. Il est vrai que l'union fait la force mais lorsque l'on observe l'intérêt que porte chacun des partis qui compose ce collège, l'on constate qu'ils sont dans des domaines distincts avec des revendications qui sont distinctes. Si cette organisation met en place un certain équilibre, au sein même dudit collège, le déséquilibre est toujours présent. En effet, comme le précise le rapport public de la Cour des comptes de 2015 : *« La réforme de la composition des comités de bassin, intervenue en 2014 n'a que faiblement amélioré la représentativité du collège des usagers, qui se caractérise encore par une forte proportion des usagers professionnels (usagers industriels et agricoles). »* in Cour des comptes, rapport public annuel 2015, *« Eau et Énergie - Les agences de l'eau et la politique de l'eau, une cohérence à retrouver »*, Tome I, févier 2015, p.72.

[409] Les programmes d'intervention de l'office de l'eau, définissent le montant et les modalités d'attribution des aides ainsi que le taux de la plupart des redevances, sont régulièrement approuvés par le conseil d'administration, après avis conforme du comité de bassin.

[410] Décret n° 2009-218 du 24 février 2009 relatif aux redevances perçues par les offices de l'eau des départements d'outre-mer J.O.R.F. du 26 Février 2009

pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique »[411]. Cet établissement public, tout comme l'Agence de l'eau (France métropolitaine) est financé par des redevances, dont leur assiette et leur taux sont soumis à l'avis conforme du comité de bassin. En réalité, celles-ci sont justifiées comme une contrepartie d'un service fourni, indirectement à l'usager du service, ou d'un ouvrage pour couvrir ses charges, frais d'établissements, et d'entretien. Ce service apporté est financier, car il participe au financement de l'ouvrage qui rend service à l'usager. À ce propos, nous considérons que ces instances perçoivent beaucoup plus mais qu'elles financent beaucoup moins les projets permettant l'amélioration de ladite gestion au plan communal. A cet effet au simple constat, dans le cadre de cette gestion l'usager ne peu d'amélioration mais continue quand même de payer leur redevance : c'est une grande partie de ces redevances qui est perçue sur la facture des abonnés du service d'eau, lequel est inclus dans le prix de l'eau. Le service communal d'eau potable est le grand bénéficiaire[412], alors que les travaux qui doivent être financés par l'Office de l'eau ne le sont pas en totalité ou par petites tranches. En définitive, la gestion de l'eau exercée par les instances départementales n'est qu'une gestion de façade qui, à un certain niveau handicape des communes quant à l'exercice de leur compétence dévolue dans ce domaine - la distribution de l'eau - sur le plan local.

3 - L'objectif de la gestion équilibre guidé par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) est un document de planification[413] des eaux qui fixe les orientations fondamentales d'une *« gestion équilibrée »* et « *durable* » de la ressource en eau et émet ainsi des objectifs, à la fois de qualité et de quantité de celles-ci. L'objectif d'une telle gestion souhaité passe obligatoirement par une planification. À cet effet, dans ce domaine, les actions fortes du ministère de l'environnement ont donc été de mettre une certaine dose de planification prévue la loi sur l'eau de 1992[414], en s'appuyant notamment sur le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), mais surtout en ce qui nous préoccupe le plus, le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) appliqué en outre-mer. C'est ce nouveau fonctionnement qui a été envisagé pour les instances locales de l'eau[415]. Le but d'un tel schéma, vise à planifier les actions prévues par celles-ci et à les rendre cohérentes. Une gestion globale de la ressource qui se traduit à l'échelle des bassins hydrographiques au travers divers schémas ainsi planifiés[416]. Cette planification, une fois élaborée comme le prévoit le Code de l'environnement dans son article L. 212-2, va encadrer, voir donner les directions à suivre aux autorités chargées de sa mise en place et ceci dans un cadre cohérent. Dans notre étude, la ressource

---

411 Article L213-14-2 du code de l'environnement.

412 Comme le précise François COLAS-BELCOUR, *« La prestation fournie est donc celle [de l'office de l'eau] pour ses propres investissements mais le plus souvent dans le cas des ménages, c'est le service public d'eau (donc la commune) qui est bénéficiaire et le redevable est bénéficiaire indirect d'apporter un financement »*, in COLAS-BELCOUR F., *« les ressources des agences de l'eau : de la redevance à la taxe : une modernisation juridique anachronique ? »*, Revue française de Finances Publiques, 01 avril 2012 n°118, p 39

413 Nous développerons en seconde partie de l'étude cet aspect, *Supra*, p. 379

414 Loi du 03 janvier 1992, *Op.cit.*

415 C'est-à-dire l'Office de l'eau et Comité de bassin, que nous avons précédemment traités.

416 Aspect que nous verrons plus loin, *Infra*, p.365

en eau est celle qui doit être produite pour ensuite être distribué. Ce qui veut dire pour ce schéma en question, les différentes masses d'eau doivent être pris en compte[417] en tant ressource globale. En fait, cette loi sur l'eau de 1992 évoquée, va traduire une autre conception de la gestion de l'eau, celle dite « *intégrée* », c'est-à-dire qui prend en compte les différentes sources d'approvisionnement, qu'elle soit d'eau d'écoulement ou d'eau souterraine, eau Recyclée etc. Ces éléments sont guidés par les objectifs du bon état a été recommandé par la directive Européenne. Cette Directive[418] a pour ambition d'établir un cadre unique et cohérent pour la politique et la gestion de l'eau en Europe[419]. Il faut rappeler qu'au préalable que cette politique avait déjà reçu au plan national une légitimité politique de la part du ministère français de l'environnement de l'époque : Madame Dominique Voynet[420], qui lors d'un discours sur la politique de l'eau prononcé en 1998. Celle-ci avait formulé des vœux sous forme de recommandation dans le cadre des objectifs de la protection de la ressource et d'une programmation pour la préservation de l'eau dont la priorité concernait la satisfaction des besoins en eau potable.[421] Mais sous l'effet de la législation de 1992[422], cette préoccupation n'a donc pas été ne prise en compte dans son ensemble, ou si elle l'a été c'est de façon partielle. De plus au vu des dispositions législatives contenues dans cette réforme, celles-ci sont de véritables contraintes pour l'ensemble des acteurs de ce secteur. Ainsi, cette réforme va instaurer à l'échelle locale le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) et le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) que les autorités doivent mettre en place, en tenant compte du système de gestion des eaux à l'échelle géographique des *« bassins hydrographiques »*[423] qui est établi par la Directive-Cadre Européenne[424] (DCE) et des districts hydrographiques. En Guadeloupe, le réseau hydrographique est très diversifié[425], son régime hydrologique est de type torrentiel et largement influencé par les pluies journalières et les variations climatiques saisonnières[426]. Un bassin hydrographique qui regroupe normalement plusieurs bassins-versants, dont le plus important qui est celui de la Grande Rivière à Goyaves avec une superficie de 158 km². À cet effet, le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux va s'appuyer principalement sur le bassin de la Grande

---

417 *Supra*, section I de l'étude

418 Cadre Européenne 2000/60/CE du 23 octobre 2000, transposée en droit français par la loi du 21 avril 2004.

419 En effet, en application de son article 13, selon lequel : « *les États membres de l'Union Européenne doivent établir un plan de gestion de l'eau à l'échelle de leurs districts hydrographiques..* ».

420 1997. Dominique Voynet entre alors dans le gouvernement de Lionel Jospin, à la tête du ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire (Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement).

421 Selon Dominique vouent, *« La planification géographique à l'échelle du bassin-versant est le niveau pertinent à retenir pour la ressource en eau car aucune frontière n'empêchera jamais l'eau de couler de l'amont vers l'aval ! La programmation, sur une période de 10 à 30 ans, permet de s'attaquer en priorité à la satisfaction des besoins essentiels en eau potable de toutes les populations, quels que soient leurs ressources. La France a une longue* expérience puisque, depuis 1964, les comités de bassin et les agences de l'eau permettent la conduite d'une politique globale sur chaque bassin-versant. Une politique *transparente dont les règles du jeu entre les différents usagers de l'eau sont précisées par les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Cette organisation fait école au sein de l'Union européenne : ainsi le projet de directive communautaire cadre sur l'eau entend le généraliser à l'ensemble de l'Union européenne. Les pays qui se sont dotés d'organismes de bassin de ce type se sont d'ailleurs réunis : le Réseau international des organismes de bassin (RIOB) organisera un atelier lors de la conférence*. Discours de Madame Dominique Voynet - Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. PARIS-UNESCO. 20 mars 1998.

422 Loi n°92-3 du 3 janvier 1992, *Op.cit.*

423 L'on peut dire également, Bassin Hydrographique. Selon la Directive cadre sur l'eau (DCE) cette notion correspond à toute zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de ruisseaux, rivières, lacs et fleuves vers la mer, dans laquelle elles se déversent par une seule embouchure, estuaire ou delta.

424 Directive cadre 2000/60, *pour une politique communautaire*, Op.cit.

425 Une diversification qui s'explique par la variété des reliefs qui entraîne une irrégularité spatiale des précipitations. La saisonnalité des précipitations explique une variation des débits importante entre la saison du carême et l'hivernage : http://www.comite-de-bassin-guadeloupe.fr/gestion_contexte-geographique.php

426 http://www.comite-de-bassin-guadeloupe.fr/gestion_contexte-geographique.php

Rivière à Goyaves pour fixer les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau. Les premières orientations dans la première monture dudit schéma, ont été élaborées dès 2001. Celui-ci doit « *fixe [r] pour chaque bassin les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau » (*Art.3). Dont le but est de traduire les orientations de la politique communautaire. Celui-ci correspond aux plans de gestion inscrits dans la Directive-Cadre sur l'Eau (DCE). Ce premier Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux[427] a été mis en place en Guadeloupe en 2003[428], il fixe au départ les grandes orientations de la gestion de l'eau en Guadeloupe pour les années à venir[429], suivra celui de 2009 rappelant ces objectifs. Il apparaît, que la gestion de la ressource en eau douce doit être conforme à la norme communautaire selon ce Schéma Directeur. Ce document a donc été révisé afin d'intégrer l'ensemble de ces exigences. En conséquence, ce sont les autorités françaises qui doivent respecter cette directive, en l'appliquant sur l'ensemble des territoires et singulièrement en Guadeloupe. Ce territoire, malgré tous les problèmes que comporte sa gestion actuelle doit se conformer aux impératifs pour atteindre les objectifs fixés par ce texte. Malheureusement, la mise en œuvre telle qu'il est prévu par le texte, ne garantit ni sa parfaite application, encore moins l'atteinte d'un tel d'objectif fixé pour 2015, car dans les départements d'Outre-mer (DOM), les retards accumulés dans l'application de nombreux textes, comme nous l'avons vu, sont considérables notamment dans ce secteur. De nouvelles échéances doivent être envisageables, une solution que doivent prévoir les services déconcentrés de l'État.

B - Implication des services de l'État dans la gestion administrative de l'eau / les services de l'État : bras séculier de l'autorité fonctionnelle du préfet

En tant que ressource, dite « *naturelle* », l'État, à travers ses services est automatiquement impliqué dans la gestion administrative. Une gestion de l'eau sur le plan administratif en raison des décisions prises à son encontre, tant en ce qui concerne sa qualité gustative ou sa potabilité, dont la charge incombe aux divers services. Dans un premier temps, à l'Agence Régionale de Santé de Guadeloupe (1), mais également, des informations relatives à la localisation et l'existence de la ressource, dont la charge incombe au Bureau de Recherches Géologique et Minières (2). Et enfin, lorsqu'il s'agit de la préservation de la ressource, telle sa raréfaction - cas de la sécheresse annuelle en Guadeloupe – c'est la Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du logement de Guadeloupe qui s'en charge (3).

1 - L'Agence Régionale de Santé, garant de la santé publique.

L'Agence Régionale de Santé (ARS) est avant tout un établissement public administratif de l'État chargé de la mise en œuvre de la politique régionale de santé publique. Cette politique de santé publique ou santé environnementale, est très vaste et elle touche à de nombreux domaines. C'est principalement à celui de l'eau et singulièrement l'eau d'alimentation humaine que nous allons nous

[427] Le Schéma Directeur d'Aménagement et de la Gestion des Eaux de Guadeloupe du 25 juillet 2003

[428] Schéma Directeur d'Aménagement et de la Gestion des Eaux de Guadeloupe adopté en 2003.op.cit.

[429] C'est le fruit d'un travail important qui s'est déroulé entre 1997 et 2002 en concertation avec les principaux acteurs locaux dans le domaine de l'eau. Tous les programmes et décisions prises par les autorités administratives (État, Collectivités territoriales, leurs groupements, leurs établissements publics) dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

intéresser. Une politique de santé est suivie également en outre-mer et singulièrement en Guadeloupe par ce type d'institution dénommé : Agence régionale de santé de Guadeloupe[430] au plan local. C'est un service déconcentré de l'État qui, parmi ses pôles d'activités[431] comporte celui de *« Santé publique »*. De celle-ci découlent certaines missions à savoir le contrôle sanitaire de l'eau ou contrôle de la qualité de l'eau comme une priorité. Ainsi, comme le décrivent ses missions, elle met en œuvre les mesures de gestion et d'inspection contrôle prévues par le Code de la santé publique (CSP) en matière d'eau potable[432], assure le contrôle de la qualité de l'eau, enfin élabore des bilans périodiques sur la qualité de l'eau distribuée pour l'information des usagers. La place de ce service dans ce domaine est aussi précise que nécessaire quant au contrôle particulier que celle-ci exerce sur l'eau prélevée à des fins d'analyses. Précisons tout de même que cette opération qu'est ce contrôle est indépendante de l'auto surveillance qui est exercée par les distributeurs d'eau (un contrôle beaucoup moins vaste que celui réalisé par l'Agence régionale de santé). Ce service de l'État, joue un rôle moteur car il assure une mission spécifique dans le cadre de la police de l'eau. C'est une opération menée en parfaite collaboration avec l'autorité qui exerce la police de l'autorisation administrative de l'eau (l'autorité préfectorale). Il convient ainsi de s'interroger afin de savoir *ce que cette agence est placée sous l'autorité hiérarchique du préfet, ou si elle fonctionne en correspondance avec celui-ci dans l'objectif commun qui est celui de garantir la qualité sanitaire de l'eau*. En principe, les services déconcentrés sont placés sous l'autorité hiérarchique du représentant de l'État[433], mais en tant qu'établissement public administratif de l'État, l'Agence régionale de santé participe à l'action respective des services déconcentrés, dans leurs domaines d'intervention croisés au niveau régional. À ce niveau son périmètre demeure celui de la santé et il s'exerce dans le domaine de la ressource en eau potable. Cette structure sert de relais sur le territoire, autrement dit, c'est un maillon de la chaîne au sein duquel elle peut intervenir directement avec ses partenaires publiques[434] qui ont la responsabilité de veiller à la distribution d'eau de qualité. À cela s'ajoute une seconde interrogation qui est celle de savoir quel est le niveau d'intervention de l'Agence régionale de santé de cette prérogative qui est, plus ou moins partagée, avec l'autorité préfectorale ? – au point de vue décisionnel, les principales décisions, lorsqu'elles sont nécessaires et urgentes sont prises en commun par ces deux principaux acteurs. Il va sans dire qu'entre le préfet et l'Agence régionale de santé les compétences se chevauchent et le plus souvent se complètent mais toujours est-il que le contrôle sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine relève avant tout du préfet sur le plan administratif. Sur le plan technique, il y a des éléments que l'autorité préfectorale ne maîtrise pas, ce n'est pas parce qu'il n'a pas la capacité, qu'il n'a pas cette compétence, car les eaux destinées à la consommation humaine doivent faire l'objet d'une surveillance régulière[435], il s'agit des prélèvements et analyses des eaux. Ces éléments sont réalisés par l'Agence régionale de santé mais cette initiative n'est seulement que du ressort de ce dernier avec le concours d'un laboratoire agrée

---

430 Créée au début du mois d'Avril 2010, Agence de Santé de Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin

431 L'Agence régionale de santé de Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, dispose de quatre pôles d'activités : Stratégie, Veille Sanitaire, Offre de santé et celle qui nous concerne la Santé publique

432 Le Code de la santé publique (Art. 1321-2) stipule que *« toute eau destinée à la consommation humaine ne doit pas contenir un nombre ou une concentration de micro-organismes, de parasites ou de toutes autres substances constituant un danger potentiel pour la santé des personnes »*.

433 Voir ce sens, CHAUVIN V. F., *« La nouvelle administration régionale de l'Etat »*, AJDA, 2010, p. 825 et s.

434 En plus d'elle et le préfet, il y a les personnes responsables de la production ou de la distribution d'eau, et les collectivités gestionnaires au plan local.

435 Décrets n°89-3 et n°2001-1220 du 20 décembre 2001, relatif eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles. J.O.R.F n°297 du 22 décembre 2001

est. En effet, ces prélèvements et analyses d'eau sont réalisés en partenariat avec un organisme spécialisé : le Laboratoire d'Hygiène de l'Environnement et de l'Agroalimentaire de l'Institut Pasteur de Guadeloupe (LHE - IPGp)[436]. Ce dernier est chargé de recouvrer les sommes relatives aux prélèvements et analyses du contrôle sanitaire auprès de la personne publique ou privée responsable de la production ou de la distribution d'eau. En ce qui concerne ces analyses, elles sont effectuées soit dans le cadre du programme de contrôle, soit à la demande du Préfet, soit à l'initiative du directeur général de l'Agence Régionale de Santé[437]. En effet, le contrôle de la qualité sanitaire de l'eau destinée à la consommation humaine et l'information du public sont de la responsabilité de celle-ci. Ainsi, les contrôles de qualité effectuée sur l'eau potable en Guadeloupe ne concernent globalement pas moins de 650 paramètres dont les principaux sont des données microbiologiques et des pesticides, de potentiels hydrogènes, la turbidité, et de chlore etc., s'ajoutent également les seuils admissibles qui sont fixés par la réglementation française conformément aux directives européennes. Ces paramètres s'appliquent sur des supports précis c'est-à-dire sur les captages, les stations de traitement et les unités de distribution d'eau potable. Par ailleurs, ces analyses de l'eau lorsqu'elles sont discutables ne sont pas directement du ressort de l'agence car elles sont effectuées à la fois selon le cadre et la personne qui le demande. Elles peuvent être demandées soit dans le cadre du programme de contrôle, soit à la demande du préfet, ou encore à l'initiative de l'agence régionale de santé dont les modalités de contrôles[438] et les normes de potabilité sont réglementées par le code de santé publique. Il en résulte que malgré la présence du préfet à ce niveau, l'agence régionale de santé est incontournable sur ce plan. Nous considérons tout simplement qu'entre cette autorité et cet établissement public la concertation est l'arme fatale pour atteindre cet objectif, mais quant à la perfection en ce qui concerne la qualité de l'eau qui arrive au robinet du consommateur, elle ne fait pas l'unanimité. En conséquence, l'Agence régionale de santé n'est partiellement que le garant de la santé publique dans ce domaine car même si c'est elle qui effectue les contrôles sanitaires en mettant en œuvre le programme d'analyses du contrôle sanitaire des eaux du point de captage jusqu'aux robinets des utilisateurs, elle ne l'autorise pas dans la majorité des cas. Par rapport au contrôle sanitaire, il s'agit du contrôle réglementaire qui porte sur l'ensemble du processus de gestion et celui-ci est encadré par ce mêmr code. Nous avons pris toute la mesure de cette obligation de surveillance et de contrôle, laquelle est jugé très précis et délicat que l'agence doit gérer au quotidien. Ce premier maillon, garantit seulement ce que l'on peut appeler le contrôle officiel. Celui-ci relève de sa compétence afin que l'objectif soit atteint. Il s'ensuit, également, qu'une autre étape doit être franchie, celle appelée l'auto-surveillance permanente. Cette opération est exercée par les gestionnaires des services de distribution qu'il s'agisse de régies municipales ou de gestions déléguées ou affermage. Pourtant il apparaît que cette dernière est, plus ou moins, suivie ou de façon irrégulière par ceux-ci, alors que pour l'efficacité d'un tel engagement, ils doivent, au regard de la potabilité de l'eau, assurer une certaine crédibilité envers les usagers, afin de gagner leur confiance. À l'issue de ces considérations la situation semble être mitigée entre la qualité juridique de l'eau ayant un lien avec

---

436 s'agissant du prélèvement d'eau, par exemple l'ordre de grandeur est conséquent, ainsi l'ensemble de ces prélèvements représente près de 37300 paramètres analysés chaque année par le laboratoire d'Hygiène de l'Environnement et de l'Agro alimentation de l'Institut Pasteur de Guadeloupe (LHE-IPGp), in Office de l'ode Guadeloupe/Agence régionale santé Guadeloupe Saint-Martin, Saint-Barthélemy, *« La Qualité de l'eau potable en Guadeloupe : Bilan 2005 – 2009 »*

437[437] Agence Régionale de Sante de Guadeloupe., *« La qualité de l'eau en Guadeloupe, bilan 2005-2009 »*, ARS Guadeloupe, 2010, bilan_eau_potable_2005_2009.pdf, http://www.ars.guadeloupe.sante.fr/Eau-potable-2005-2009.106561.0.html

438 Celles-ci sont définies par arrêté préfectoral, des actes que nous avons déjà traités précédemment.

celle biologique ou bactériologique, alors que la recherche et la connaissance sur l'eau ne cessent de confirmer la grande disponibilité de celle-ci sur le territoire toujours à sa conquête.

2 - Le Bureau de Recherches Géologique et Minières et la conquête de la ressource en eau.

On ne peut parler de ressource en eau douce en l'absence du Bureau de Recherches Géologique et Minières (BRGM), car même si cet organisme ne gère pas directement l'eau elle contribue à sa gestion. Elle a comme but de détecter les zones ou l'eau réside. Ainsi, cet organisme public français est une référence dans le domaine des sciences de la terre pour la gestion des ressources et des risques du sol et du sous-sol[439]. Il occupe une place fondamentale dans la conquête ou reconquête de la ressource en eau douce et surtout quant aux informations relatives à sa disponibilité. À travers ses missions diversifiées l'on pourrait se demander est-ce que celui-ci peut apporter toutes les solutions durables pour l'eau, ou encore permet-il d'en rassurer les acteurs de ce secteur ? Si cet organisme ne gère pas directement la ressource en eau, il fournit les informations précises sur l'existence et la disponibilité de la ressource en eau douce en Guadeloupe à l'endroit de son existence.

Par ailleurs, la ressource en eau douce à un rapport fondamental avec le sol, car on peut la localiser que dans des milieux qui sont à la fois visibles et invisibles. Cet organisme observe et évalue l'ensemble des ressources en eau douce : les ressources superficielles et souterraines, ressources invisibles, en les examinant sur place. Considéré comme un organisme public de recherche spécialisé, celui-ci participe à des programmes distincts afin d'améliorer la connaissance sur les ressources en eau. En s'adonnant entièrement à ce programme et étude, c'est une forte implication et participation dans le cadre de la gestion de la ressource en eau, quant à sa disponibilité, sa protection etc. Bien que ces actions soient diversifiées[440], mais singulièrement concernent la ressource en eau et son existence dans les lieux les plus cachés. Il n'y a qu'un service qui soit compétent pour détenir ces informations[441] qui sont nécessaires et utiles pour permettre aux acteurs de mieux gérer cette ressource[442]. De par la disponibilité et de l'existence de celles-ci, les eaux souterraines sont beaucoup plus contraignantes que les eaux de surface, en raison de son investigation et aux informations à fournir à la fois au public et aux collectivités, aux services de l'État et à la préfecture, notamment aux

---

439 http://www.brgm.fr/content/brgm-service-geologique-national

440 Dans le domaine des sciences de la Terre et des risques du sol et du sous-sol et pour la gestion des ressource, et pour être plus précise dans la connaissance du sol en termes de géologie, de la disponibilité et de l'état des eaux à la fois de surface et souterraine, de sa qualité, etc., est une mission, une mission de service public de recherche appliquée et méthodologique en matière d'eau et de réseaux de suivi. Voir site *http://www.brgm.fr*

441 Le Décret n°59-1205 du 23 octobre 1959 modifiée, dans son Article 1er précise ces fonctions, dont le but est *« de développer la connaissance géologique du territoire national [et local], d'en établir la carte géologique générale et d'élaborer une documentation hydrogéologique systémique » :* Décret n°2004-991 du 20 septembre 2004 modifiant le décret n° 59-1205 du 23 octobre 1959 relatif à l'organisation administrative et financière du Bureau de recherches géologiques et minières, J.O.R.F du 22 septembre 2004.

442 Le BRGM réalise un certain nombre de ces opérations avec les soutiens des collectivités (le Conseil régional, l'office de l'eau Guadeloupe, l'État et l'Europe), par exemple celui-ci a mené des campagnes d'acquisition de données en région Guadeloupe. Selon les méthodes mises en œuvre, la géophysique aéroportée qui va apporter une information depuis la surface jusqu'à plusieurs kilomètres de profondeur ceux-ci ont été réalisés entre le mois de mars et avril 2013. Ce projet de cartographie permettra la production de nouvelles données scientifiques et doit ainsi contribuer à proposer des réponses adaptées aux différents enjeux du développement durable du territoire guadeloupéen. : Http ://www.brgm.fr/activites/geologie/geophysique-aeroportee-questions-frequentes

expertises d'impacts projetés d'une station d'épuration sur un milieu récepteur[443] qui dépendra du résultat de ces recherches. C'est dire que ce service rassure les autorités sur l'état global des ressources. D'autre part, ces missions sont étroitement en collaboration avec les autres services déconcentrés et notamment avec le préfet, seul dont l'avis compte. Ces conclusions d'études et rapports sont les documents auxquels se réfèrent les services déconcentrés de l'État, y compris l'autorité préfectorale afin de la légaliser par une décision en ce qui concerne, par exemple l'instauration d'une zone de protection d'une aire d'alimentation en eau ou il sera instauré un périmètre de protection pour des opérations de prélèvements d'eau brute, mais également la cartographie de vulnérabilité des points d'eau ou nappes, par exemple, la *« cartographie de la vulnérabilité des nappes de Grande-Terre et de Marie-Galante – Guadeloupe Phase 2'*[444]. Par ailleurs, ce service géologique national français est implanté en Guadeloupe depuis la fin des années soixante, et depuis quelque année, est toujours à la conquête des ressources de toutes natures pour l'approvisionnement en eau. Cette priorité est d'intérêt général, un critère selon lequel ces missions s'exécutent dans le cadre de ses actions de service public et s'inscrivent dans la gestion administrative du processus de gestion de la ressource en eau douce. Ainsi, la connaissance géologique[445] à l'endroit du territoire français et singulièrement en Guadeloupe est l'activité déterminante quant à la ressource en eau, laquelle se trouvant dans le sol, n'est pas visible mais le devient, implicitement, par la mise en place d'opérations de détections qui sont faites par ces spécialistes afin d'avoir d'une part, des informations précises sur son existence, avec notamment la banque de données du sous-sol (BSS) et de cartes géologiques. En Guadeloupe, un programme de modernisation des cartes géologiques a été mis en place, dont les travaux ont abouti jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix, à l'exception de la région de Basse-Terre dont la carte géologique avait déjà été établie dès 1966. En 2012, 15 dossiers ont été mis à jour, ainsi que la numérisation de 423 documents[446] et la création de 56 nouveaux points d'eau[447]. En opérant de la sorte, ces spécialistes peuvent savoir où et dans quelle zone géographique la ressource est disponible. Par exemple, l'eau des nappes phréatiques dont l'objectif est, pour ces spécialités, de gérer la majorité des nappes souterraines sur toutes les zones du département et singulièrement dans des zones dites sensibles où la raréfaction de l'eau est constatée comme la Grand-Terre et Marie-Galante, et également *« une implication grandissante dans la connaissance des aquifères volcaniques de la Basse-Terre »* [448]. En 2012, le BRGM a fait un bilan global de son activité. Il s'agit du rapport d'activité d'appui aux politiques publiques, Région Guadeloupe, Intitulé : « *Synthèse de l'activité 2 012 »*. En effet, selon ce rapport, le thème de « l'eau » est largement en augmentation, soit 57 %, c'est-à-dire que cette ressource à un suivi annuel quantitatif et qualitatif qui est constant et régulier. Ces opérations sont menées par le BRGM, en partenariat avec plusieurs autres partenaires. L'étude révèle que le cercle du partenariat a considérablement augmenté, car l'État n'est plus l'unique partenaire de ce dernier avec comme conséquences, c'est que le *« volume de*

---

443 Par exemple, voir : BEZEIGUES S. et LANSIART M., *« Expertise l'étude d'impact des rejets de la station d'épuration projetée sur la section Pelletan – Commune de Port-Louis (Guadeloupe)»*, Rapport final, BRGM RP-52986-FR, mars 2004

444 GOURDOL L. et BEZELGUES S., *« Cartographie de la vulnérabilité des nappes de Grande-Terre et de Marie-Galante – Guadeloupe- Phase 2. »*, Rapport final BRGM/RP-52677-FR, octobre 2004.

445 BRGM, *« Synthèse de l'activité 2012* », Activités d'appui aux politiques publiques, rapport 2012, p.5

446 A propos de ces documents, voir WWW.infoterrre. Fr

447 BRGM, *« Synthèse de l'activité 2012* », Activités d'appui aux politiques publiques, rapport 2012, p.4

448 *Ibidem*, p.1

contractualisation a augmenté » [449]. Ce qui montre qu'il y a une vraie prise de conscience de la part des entités locales (des collectivités, les EPCI et le Conseil départemental ex-Conseil Régional[450]) et nationales (les services déconcentrés de l'État, comme la DEAL ou l'AFB) sur l'importance des enjeux et la volonté de coopérer sur ce même objet afin de lancer des opérations de recherche d'eau[451]. Par ailleurs, comme nous l'avons constamment évoqué au début de notre étude, l'approvisionnement en eau douce en Guadeloupe est en très grande partie issu de prises d'eau de surface, singulièrement en rivières[452]. Constatant, de plus en plus, leur caractère vulnérable dont les premières causes sont les pollutions de toutes sortes et aux risques divers. De plus, la recherche d'eau dans les sous-sols est en partie une solution qui va permettre de compléter voire augmenter la quantité d'eau et de combler les déficits à venir[453]. Car les problèmes récurrents d'approvisionnement en eau potable, excepté ceux qui sont générés par les ruptures de canalisations ou des arrêts d'usines liées pour partie à la vétusté des infrastructures, sont indirectement soumis au BRGM, une préoccupation qui s'inscrit dans son cahier de charges. Celui-ci doit davantage s'investir pour informer sur l'existence des points et réserves d'eau disponibles dans les sous-sols de Guadeloupe. Ainsi, des opérations *« prospection hydrogéologiques sur les bassins-versants »* ont été réalisées sur trois bassins-versants dans la région de Basse-Terre : ceux du quartier de Grande-Anse, se trouvant dans la commune de Trois-Rivières ; de Lostau situé sur commune de Bouillante et de Nogent sur la commune de Sainte-Rose[454]. Ce programme de reconnaissance géologique et hydrogéologique des eaux souterraines sur la Basse-Terre a été confié au BRGM ainsi que sur l'ensemble du territoire afin de remédier aux problèmes d'approvisionnement en eau. Précisons que ces opérations ne résolvent que partiellement ces problèmes, car les défaillances en termes d'infrastructures soulèvent une autre question de fond dont les solutions méritent une collaboration entre tous les acteurs de l'eau surtout au plan local. La seule motivation est celle de la demande en eau : ainsi l'eau fait l'objet d'une demande croissante d'année en année et c'est dans ce contexte que nous avons intégré le BRGM. Celui-ci vise à mieux décrire et comprendre les processus au niveau des interfaces entre les masses d'eau, étant le seul compétent dans son domaine, celui-ci grâce à son expertise en modélisation des hydro-systèmes réussit à intégrer les relations entre les eaux de surface et eaux souterraines. Autant dire qu'avec une base scientifique aussi parfaite que complète le BRGM est largement sollicité pour répondre aux questions scientifiques mais également à celles qui sont réglementaires relatives à la gestion durable des ressources en eau.

---

449 Ainsi, *« L'année 2012 voit une augmentation du volume de contractualisation en Appui aux Politiques Publiques (APP) par rapport à l'année précédente, de l'ordre de 30%. Le montant global de la contractualisation est de 1537 k€ TTC (dont 1367 k€ TTC en APP).* » in BRGM, *« Synthèse de l'activité 2012* », Activités d'appui aux politiques publiques, rapport 2012, p.1

450450 Depuis la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, l'assemblée qui dirige le département prend le nom de conseil départemental (en remplacement de la précédente appellation de conseil général).

451 Par exemple au plan local, une opération de recherche d'eau en Grande-Terre pour le compte d'un syndicat : le SIAEAG, et au plan national, dans le cadre de la Directive cadre sur l'eau avec le soutien de l'Office de l'Eau, de l'ONEMA, de la DEAL et de la Région Guadeloupe in BRGM, *« Synthèse de l'activité 2012* », Activités d'appui aux politiques publiques, rapport 2012, p.1

452 Nous pouvons citer par exemple, Rivières de Bras-David, la grande rivière de Goyave, la grande rivière de Capesterre-Belle-Eau etc.

453 Un déficit que l'on constate en période de sécheresse et ou la production d'eau est insuffisante, ce qui soulève aujourd'hui les problèmes de manque d'eau qui devient une préoccupation pour les autorités locales.

454 Après avoir constaté les effets négatifs du carême en 2010 sur la production, *« les acteurs de l'eau (Région Guadeloupe et Office de l'Eau Guadeloupe) à engager des travaux en vue d'augmenter et de diversifier les ressources en eau potable par l'exploitation des eaux souterraines (moins vulnérables aux variations climatiques et aux aléas naturels, et de meilleure qualité) »*, in BRGM, *« Synthèse de l'activité 2012* », Activités d'appui aux politiques publiques, rapport 2012, p.1

3 - L'implication de la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Deal) et autres.

Dans le domaine de l'eau la Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du logement de Guadeloupe, intervient comme les autres services de l'État. Ces services ont, parfois certains objectifs qui se recoupent, ce qui est tout à fait normal car il s'agit d'une compétence partagée, celle de la gestion de l'eau dans sa globalité sur le plan déconcentré. Cette structure a de nombreuses orientations, certes principales, qui sont au nombre de sept. Ces orientations forment un socle fondateur de son organisation. En effet, de façon globale, il s'agit de : promouvoir le développement durable en territorialisant le Grenelle de l'Environnement et de rattraper les retards structurels de la Guadeloupe, mais également de concilier préservation de l'environnement et l'aménagement sur le littoral, de développer une culture du risque, de renforcer la maîtrise du risque, de mobiliser, et d'organiser les connaissances existantes et développer de nouvelles expertises ; ensuite de développer les relations avec l'environnement régional (Caraïbe) ; de s'organiser et faire de la fusion un succès pour les agents et le territoire Guadeloupe[455].

Par ailleurs, lorsqu'il s'agit de résoudre les moindre difficultés, ce service se réunit avec les autres services, sous l'égide de l'autorité préfectorale avec également avec les principaux acteurs de la gestion de l'eau afin de prendre des décisions déterminantes. Les points débattus sont divers et variés, par exemple lors des périodes de sécheresses les décisions prises par l'autorité préfectorale par un arrêté préfectoral, appelé également *« arrêté de sécheresse »*. Cet acte est cosigné par la Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Guadeloupe dans le cadre de sa compétence qu'il détient de la police de l'eau ou unité de police de Basse-Terre. Cette obligation est prévue par le code de l'environnement aux articles suivants : dans un premier temps, à l'article L.211-1 relatif à la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, ensuite à l'article L.211-3 relatif aux mesures de limitation ou de suspension provisoire des usagers de l'eau pour faire face à une menace ou aux conséquences de la sécheresse, d'inondation ou à un risque de pénurie[456] ; de plus, lors des situations de crise de l'eau à certaines périodes – les cas en début d'année 2014 - les problèmes d'alimentation en eau (AEP) qui ont affecté une grande partie de la population de Guadeloupe.

L'implication de ce service d'État est une nécessité quant à l'aide aux décisions, de certaines priorités comme des travaux à réaliser pour résoudre de tels problèmes. Celui-ci, disposant d'un pôle police de l'eau et de la nature chargé en particulier de l'instruction des dossiers de demande de subvention relatifs à l'objectif, c'est-à-dire la *« Mise à niveau des infrastructures d'alimentation en eau potable et traitement des eaux résiduaires »*. Des objectifs qui se déclinent en deux sous-objectifs : celui concernant l'assainissement et celui de l'eau potable, s'ajoute également la gestion des masses d'eau - qu'elles soient superficielles ou souterraines - ou en les cours d'eau, faisant tous partis de ces compétences. Prenons l'exemples celui où la direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du logement de Guadeloupe s'implique énormément dans le secteur de l'eau potable[457] : en effet en mai 2016, un projet a vu le jour, c'était la mise en place d'un *« plan d'action*

---

[455] http://www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr/nos-missions-r23.html

[456] Voir par exemple, Arrêté DEAL/RN n°2015-012 du 13 mai 2015 portant restriction provisoires en matière d'usage d'eau, Préfet de la région Guadeloupe, Receuil des actes administratif, n°19 - mai 2015

[457] C'est la fusion, au sein d'une même entité, de services ou parties de services issus des DDE, DIREN, DRIRE, DAF.

pour une gestion durable et de l'assainissement dans les DOM »[458]. En dehors de la Guyane, la Martinique, la Réunion, Mayotte et Saint-Martin, la Guadeloupe est particulièrement concernée par ce plan. Celui-ci s'adresse à toutes les collectivités gestionnaires de services d'eau potable. Le but principal d'une telle action, c'est de faire émerger des solutions dont l'objectif est de proposer des réponses adaptées aux spécificités de chaque territoire ultramarin. Dans une vision d'améliorer le quotidien des usagers en ce qui concerne le service d'eau un effort doit être consenti pour accompagner les collectivités dans l'amélioration de leurs infrastructures pour une meilleure efficacité en termes de gestion. Ce sont des projets ambitieux mais pour cela les collectivités doivent se préparer ou s'organiser en conséquence. Bien que la Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du logement de Guadeloupe ne soit pas le seul acteur[459], sa contribution est tout aussi importante. En conséquence, cette direction est l'un des membres d'un corps administratif de l'État dont l'intervention, la coopération avec les autres services tels que l'Agence régionale de santé de Guadeloupe, veille particulièrement sur la ressource en eau dans sa globalité. Celle-ci à peu de relations directes avec les collectivités (Communes / Groupements) qui ont en charge de la gestion locale de l'eau potable et dont les compétences ne sont pas les mêmes.

II - La gestion locale de l'eau potable, une compétence aux contenues variées.

La maîtrise du service d'eau au titre d'une gestion locale est une compétence dont le contenu est varié et des règles complexes de par les missions qu'elle présente et précisé à l'article L. 2224-7 du Code général des collectivités territoriales. Nous dirons que c'est un service de première nécessité qui est rattaché au territoire local avec leurs infrastructures de réseau pour satisfaire à la demande en eau d'une population, à l'exemple de celle de Guadeloupe. Au regard du service, il y a des obligations distinctes notamment celle de résultat que doivent atteindre les distributeurs dans le respect des principes fondamentaux : d'égalité, de continuité et d'adaptabilité, qui caractérisent la raison d'être du service (A), lequel entraînant du coup de nombreuses conséquences, singulièrement celles relative à l'accès à l'eau pour tous (B).

A - Communes et groupements et leurs obligations au regard des usagers.

Les communes et groupements ont en priorité, les dispositifs prévus par le Code général des collectivités territoriales (CGCT)[460], singulièrement des obligations dans le domaine de la distribution de l'eau sur le plan local ou territoire communal, c'est-à-dire une compétence d'organisation du service « *eau* » potable. Celle-ci est considérée comme un monopole de fait[461], celui-ci est désormais inscrit dans la législation sur l'eau de 2006. Ceci ne change pas grand-chose dans le fond, mais par conséquent cette réforme va permettre l'application de nouvelles contraintes à ce niveau (1) ; un

---

[458] Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer., « *Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte et Saint-Martin, Vers une gestion durable de l'eau et l'assainissement »,* WWW.Developpement –durable.gouv.fr/Un plan-d-actions-our-une-gestion.html.

[459] Nous avons également, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'Agence Française de Développement (AFD), la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et associe les Agences régionales de santé. Elle est appuyée localement par une équipe-projet, guichet unique du dispositif, constituée autour de la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) et de l'office de l'eau.

[460] Art. L. 2224-7 et *S*.

[461] Celui hérité par les communes depuis des plusieurs décennies.

service d'eau, plus ou moins, déséquilibré en raison du service de production et de son indépendance. Nous considérons que le critère d'exclusivité accordé à la distribution et non à celle de la production doit être remis en cause ce qui, à première vue, paraît nécessaire en tant qu'élément moteur qui va permettre à ce que la distribution proprement dite soit encore plus effective sur le plan local (2) au regard de son caractère industriel et commercial (3).

1 - La compétence « *eau* » et le service public d'eau potable.

La compétence « *eau* » se comprend comme une obligation de service public au regard des dispositifs juridiques existants et contraignants dont le but est d'assurer une distribution équitable de l'eau potable à la population ou aux usagers. La plupart de ces instruments visent principalement une gestion pour répondre aux besoins en eau de la population, c'est la raison même du service public d'eau potable. Celui-ci va garantir la satisfaction ces besoins, d'assurer une certaine régulation par la tarification de l'eau, mais un doute subsiste, celui de la capacité du service à s'adapter à l'évolution de la demande résultat de l'accroissement de la population[462] ! De plus les instruments juridiques se sont amplifiés par des réformes successives, mais ils ont toujours existé. En revanche par rapport à cette obligation, les communes ont toujours exercé cette compétence, qui est devenue depuis 2006[463] une compétence exclusive du bloc communal[464]. Cette compétence qui permettait, non seulement par ces communes mais également par d'autres comme les collectivités, personnes publiques ou personnes privées par exemple des associations syndicales. À vrai dire, il y avait un partage de cette compétence en matière de distribution d'eau potable, alors que cette mission était considérée pendant longtemps par la jurisprudence du Conseil d'État[465] comme un service de proximité relevant par nature du niveau communal. Par ailleurs, avant la seconde législation sur l'eau, celle dénommée *« l'eau et les milieux aquatiques »* de 2006[466], la compétence « *eau* » prise dans son ensemble, était, une règle coutumière ou un monopole de fait, considérée comme un privilège issu de l'ancien régime : un monopole que détiennent ces collectivités en l'absence de toutes législations[467] : est-ce une garantie juridique en termes de responsabilité. À première vue, cette notion de *« monopole »* est entendue comme *« une situation de fait ou de droit qui confère à son bénéficiaire un privilège exclusif d'exploitation d'une activité »* [468], et de plus, selon Jean-François Auby et Olivier Raymundie, *« en*

---

[462] L'on part du principe que les services d'eau suivront ou s'adapteront avec l'évolution de la demande résultant de l'accroissement de population et des nouveaux modes de vie. Sous une forme interrogation, l'on peut s'interroger sur la capacité des services à satisfaire à une demande en forte croissante. Répondre à une telle interrogation s'est rappelé la place et le rôle principal du service d'eau et son incapacité répondre directement à la demande si les autres missions de cette chaîne ne s'associent pas à cette contribution ou si certaines défaillances ou dysfonctionnements sont constatés. En effet, le service d'eau potable est défini par L. 2224-7-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) comme un ensemble d'éléments ou missions. A la lecture de cet article nous nous sommes en présence d'un processus de gestion de l'eau potable – du prélèvement/production, transfert/transport, infrastructure, traitement et distribution. Alors que dans la réalité, ce service public d'eau est situé en bout de chaîne, avec un rôle limité, sur le territoire des collectivités (communes ou groupement). Il en résulte que ce service n'est qu'un moyen administratif détenant une mission dudit processus de gestion. Lequel dont le but est de s'assurer de la distribution d'eau dans une relation contractuelle avec leurs usagers. Le problème c'est qu'elle ne produit pas l'eau encore moins assurer son traitement de potabilité.

[463] Loi sur l'eau du 30 décembre 2006, op.cit.

[464] Ce qui voudrait dire que les départements et les régions ne peuvent plus agir, en principe, juridiquement ou financièrement, dans les domaines de cette compétence (CE, 29 juin 2001, *commune de Mons-en-Barœul*, n° 193716 du 29, publié au recueil Lebon)

[465] C.E., 27 avril 1877, *ville de Poitiers*, Rec. Lebon, p. 385

[466] Loi nº 2006-1772, 30 déc. 2006, art. 54, I, 3º, Op. cit ; CGCT, art. L. 2224-7-1

[467] Comme le précise Marie-Agnès BORDONNEAU, *« Historiquement, la compétence communale a prospéré en l'absence de tout support textuel »*, In BORDONNEAU M. – A., *« Regard juridique sur la double nature de l'eau »*, Ed. Johanet, 2006, p.518.

[468] AUBY J.-F et RAYMUNDIE O., *« Le service public – Droit national et droit communautaire, régime juridique et catégories, modes de gestion »*, Le moniteur, collection Analyse juridique, 2003, p.530.

l'absence de toute loi, les communes exercent depuis toujours la distribution de l'eau sur le fondement du monopole de gestion qu'elles détiennent sur leur domaine public » [469]. À cet égard deux critères s'opposaient et il a fallu trouver un juste équilibre entre le monopole de fait et l'exclusivité ; ce qui a donné lieu à de vifs débats devant les juridictions administratives mais également pour la doctrine. En effet, dans un premier temps, le monopole de fait que les communes croyaient détenir de façon absolue pour la gestion de ce service, n'a pas trouvé gain de cause devant le Conseil d'État. Ainsi dans une décision rendue en date du 13 mars 1985, la Cour a considéré qu'*« en matière d'organisation de la distribution de l'eau […] aucun texte de nature législative ne confère l'exclusive compétence aux seules communes »*[470] en approuvant parfaitement la position du juge administratif, la doctrine notamment Jean-François Auby et Olivier Raymundie complète, en disant *« qu'un service d'eau potable pouvait être géré [aussi] au niveau d'un département »* [471]. Même si celle-ci n'est pas exclusive comme le prétend la Cour, les communes *« ont bien un monopole de fait car elles seules peuvent délivrer les autorisations d'occupation du domaine public indispensables pour l'établissement des réseaux de distribution d'eau »*[472] précise, Henry-B. Loosdregt. En dépit de ces considérations, nous dirons que lorsque la gestion d'un tel service est laissée à la compétence de ces deux collectivités distinctes – Communes et Département, les premiers devaient avoir un certain avantage, en raison dudit territoire local où ce service est géré. La question de l'exclusivité de cette compétence n'est qu'une question de responsabilité, même si la collectivité Départementale peut intervenir dans ce secteur. Au surplus, Laurent Richer, considère que *« la distribution d'eau potable ne constitue pas un monopole des collectivités publiques compétentes… »*, l'auteur précise notamment que *« des distributions privées peuvent fonctionner dans le respect des dispositions du code de la santé publique et, éventuellement, des règles concernant l'utilisation du domaine public »* [473]. À cet égard, lorsque l'on se place dans le contexte de l'époque nous observons que la carence de l'initiative privée ou encore que ces intérêts, qu'il soit départemental par exemple ou autres, n'était pas en soi une préoccupation car la centralisation s'imposait de plein droit sur l'ensemble des territoires français, y compris pour les départements d'outre-mer avec la présence du pouvoir déconcentré. Durant ces périodes, les préfets, de département et/ ou région, de la France métropolitaine, était en lieu et place de l'exécutif départemental et surtout prenant les décisions relatives à la gestion des services d'eau potable[474]. Désormais, la décentralisation de 1982 et surtout la réforme de 2006 sur l'eau, a quelque part priorisé ladite compétence aux Communes du fait de sa proximité. C'est désormais le cas, le législateur de 2006 a conféré la compétence exclusive aux seules communes en matière de distribution d'eau potable, leur permettant ainsi d'organiser et de gérer leur service de distribution d'eau. Du coup, grâce à ce renversement de situation, nous passons d'un intérêt départemental à un intérêt purement local. Il résulte que juridiquement la loi du 30 décembre 2006, évoquée, et par l'article L. 2 224-7-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) instaurent ce principe. C'est une compétence bien établie pour les communes et leur groupement en cas de

---

469 A. VAN LANG, *et al*, « *Dictionnaire de droit administratif* », Syret, 6éme Ed., 2010, p.273.

470 C.E., 13 mars 1985, *Ville de Cayenne et autres*, Recueil Lebon, p. 76

471 AUBY J.-F et RAYMUNDIE O., *« Le service public – Droit national et droit communautaire, régime juridique et catégories, modes de gestion » Op. cit*, p.530

472 LOOSDREGT H.-B., *« Services publics locaux : l'exemple de l'eau »* AJDA, 1990, p.768

473473 RICHER L., *« Les services de l'eau potable et de l'assainissement dans la loi sur l'eau - La loi à la traîne de la jurisprudence »*, AJDA 2007, p. 1168

474 L'on peut se référer à la décision du Conseil d'Etat : C.E, 13 mars 1985, *Ville de Cayenne et autres*, Rec. Lebon, p. 76

transfert de compétence en matière d'eau potable, en rendant ainsi obligatoire la mission de distribution d'eau potable. En conséquence la compétence « *eau* », même si elle recouvre principalement le principe pour le service public de distribution d'eau potable. Malheureusement cette exclusivité ne fait pas l'unanimité, car elle permet à la production d'eau d'être une activité facultative pour ces communes.

2 - La production, moteur du service public de l'eau : un élément facultatif à repenser.

En faisant du service de distribution d'eau un service local communal, une exclusivité, vu le nombre de missions que constitue ce service une partie, notamment la production échappe aux collectivités communales. Certaines réalités justifient cet état de fait, par exemple la disponibilité ou non de la ressource en eau sur tels ou tels territoires communaux. La disponibilité en eau est variable selon les territoires à exemple du territoire de Guadeloupe, ou cette ressource n'est pas disponible sur l'ensemble du territoire. Ainsi, prenons l'hypothèse, que si la majeure partie des collectivités, selon leurs moyens financiers, techniques et administratifs, pouvaient gérer leur production d'eau ce serait l'échec parce que leur finance est trop limitée. Cela est un sérieux handicap, car sur une partie du territoire, la disponibilité de l'eau fait défaut, c'est un fait naturel qui oblige à ces dernières de compenser ce déséquilibre. Rappelons qu'il existe un déséquilibre naturel en termes de ressources en eau douce, même s'il existe quelques forages, ceux-ci ne permettent pas d'assurer une alimentation en eau pour un nombre important d'habitants. Les communes implantées sur la région de la Grande-Terre, à savoir celle d' Anse-Bertrand, de le Gosier, de le Moule, de Morne à l'Eau, de Port-Louis, de Pointe à Pitre, des Sainte-Anne et Saint-François, sans oublier les dépendances, les îles des Saintes et la Désirade sont également concernées et pendant longtemps ont souffert du manque d'eau quant à leur éloignement. Les autorités ont apporté des solutions adéquates qui ont consisté au transfert de ces eaux de la zone Basse-Terre vers la Grande-Terre par canalisation souterraine, de même pour ces dépendances mais canalisation sous-marine. Cette situation, en termes d'organisation n'est pas une difficulté en soi, mais un constat. De celui-ci découle une difficulté relative à cette mission de production qui au regard de la distribution, qui ne bénéficie pas du même privilège accordé par la législation sur l'eau de 2006[475]. Celle-ci précise que *« tout service qui assure tout ou partie de la production »*, en ajoutant « *par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du transport, du traitement, du stockage* ». À la lecture de ces lignes nous ne décryptons aucune volonté de reconnaissance, au pire de considérer que ces missions ont une destinée différente, obligatoire pour l'un et « *facultatif* » pour l'autre. Ce dernier affaiblit, en termes d'autorité les collectivités gestionnaires de l'eau, car en présence de certains problèmes relatifs au manque d'eau, la collectivité n'a presque aucun poids à propos des décisions à prendre quant aux solutions à apporter à ces usagers. Ces collectivités concernées doivent en informer l'autorité supérieure ou préfectorale. Ce dernier va prendre rapidement la décision la plus urgente, celle de mettre en place la formule des *« tours d'eau »* : une pratique récurrente[476] pour les usagers. À cet égard, il convient de s'interroger sur cette *« exclusivité »* législative, un principe instauré par le législateur en 2006. L'exclusivité concerne la distribution d'eau potable et, non pour la production, d'où une remise en cause de la définition même

[475] Loi du 30 décembre 2006, *Op.cit.*, art. 54, I, 3º

[476] Elle se pratique en majorité sur ces territoires selon qu'il s'agit de fuites de réseaux, ou en période sèche, appelée « *carême* ».

du service public de l'eau, d'où une interrogation qui s'impose, le fait de savoir est-ce que le législateur à, au moins, tenté de la redéfinir ? À notre sens, la réponse est négative, car en matière d'eau potable, le législateur ne s'est pas vraiment préoccupé de savoir si la production et la distribution pouvaient recevoir un texte unique. En revanche, lorsqu'il s'agit de leur gestion, c'est la grande fracture entre ses missions ou la dissociation est nette. Pour comprendre cette situation, l'on doit revenir sur l'histoire juridique de ces missions au début du siècle dernier. En effet, en 1902, la loi du 15 février relative à la santé publique, permettait au préfet d'obliger la commune à créer un service d'eau pour la distribution d'eau potable, alors que son pendant la production, en amont, est indispensable à celle-ci. Au fils des années, cette activité de distribution d'eau se confirme comme une obligation pour les communes et non celle de la production. À cet égard, la jurisprudence s'est contentée, à travers des différents litiges qui opposent la distribution à la production, de confirmer l'existence de deux services distincts – production et distribution - et créant ainsi une dissociation. Cette dissociation[477] s'est faite à la suite du contrat dont le Syndicat intercommunal d'alimentation en eau de la moyenne vallée du Gier, et en définitive le Conseil d'État a considéré qu'à côté du service de distribution d'eau potable, il y a une autre activité, celle de la production d'eau. De plus, la haute juridiction va préciser les choses en donnant une définition au service de l'eau potable, où l'article L. 2 224-7-1 du code général des collectivités territoriales, précise qu'une collectivité peut assurer *« tout ou partie »* des éléments composant le service d'eau autrement dit, l'unité de production d'eau peut ainsi être érigée en service public autonome et en conservant du coup le caractère facultatif : comme le précise Jean-François Auby, celui-ci « *ne constitue pas toujours un service public local, car elle peut être aussi assurée librement »*[478]. C'est ce qu'affirme totalement le Conseil d'État, en admettant que chacun de ces segments peut être érigé en un service distinct, que la production peut être concédée selon la volonté de l'autorité communale[479]. En conséquence, cette dissociation affecte non seulement la ressource en eau mais le service proprement dit, quand bien même elle fragiliserait cette compétence *« eau potable* » qui a du mal à atteindre ses objectifs finaux.

3 - Le service public d'eau potable au regard du caractère industriel et commercial

Nous avons vu que l'article L. 2 224-7-1 du code général des collectivités territoriales, ont élevé le service public de l'eau au rang d'un principe d'exclusivité afin de permettre aux collectivités de mieux assurer correctement cette compétence qui leur est dévolue, c'est-à-dire celle de l'*« eau potable* ». Ce service assure, de façon originale, la distribution d'eau potable, et beaucoup moins la production d'eau. Une activité qui s'accompagne également de son transport etc. en effet, La compétence eau des communes est un service public industriel et commercial (SPIC). Lequel permet de mettre en place la gestion de l'eau potable sur le plan local ou communal**.** Par ailleurs, le caractère de « *bien* » essentiel que représente la ressource en eau apparaît bien plus de la survie pour l'espèce humaine que d'un confort. C'est, effectivement, à partir de l'existence de l'eau, que la jurisprudence[480], mais également le législateur ont envisagé de déterminer la nature ou le caractère

[477] Cette dissociation dont nous avons évoqué, s'est opérée dans une affaire célèbre, voir : Conseil d'Etat, 28 juin 2006, Syndicat intercommunal d'alimentation en eau de la moyenne vallée du Gier, Rec. Lebon

[478] AUBY.J.-F., *« Les services publics locaux »*, P.U.F., Que Sais-je ? n° 2023, 1982, p. 57.

[479] CE 28 juin 2006, Syndicat intercommunal d'alimentation en eau de la moyenne vallée du Gier, AJDA 2006. 1781, note L. Richer

[480] C.E., 27 avril 1877, *ville de Poitiers, Op. cit,*

du service public qui allait gérer l'eau potable. Cette évolution se confirme en 2006 par une loi sur l'eau et surtout par l'une des dispositions codifiées à l'article L. 2 224-11 du CGCT, selon lequel *« les services publics d'eau […] sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial »*. en effet nous devons comprendre que cette législation qualifie les services publics d'eau potable, de services publics à caractère industriel et commercial (SPIC**).** Lequel s'oppose au service public administratif, dont le premier est facultatif et le second est obligatoire**.** Même si le Conseil d'État a eu l'occasion de réaffirmer que le service de production d'eau potable constituait un service à caractère industriel et commercial, selon une jurisprudence constante, il en est de même de la distribution d'eau potable, cette dernière permet une gestion éparse ou partagée avec les conséquences que cela emporte pour la seule et même ressource. En fait, considéré comme un service public industriel et commercial, le service de distribution d'eau est un service reconnu traditionnellement par la jurisprudence qui ne peut être remis en cause de sitôt[481]. Il s'ensuit également que les unités de production, de traitement et autres, ne sauraient exister sans la matière « *eau* » qui leur permet à la fois, de produire, de traiter et in *fine* de distribuer une eau potable aux usagers. À ce propos, ces deux notions peuvent se rapprocher parce qu'elles sont complémentaires : il s'agit de la ressource en eau et de celui du service qui devient, quelque part, le service public de l'eau. Même si elles ont chacune un sens bien précis, mais ils se complètent pour enfin accomplir cette noble mission soit globalement ou partiellement. L'on doit préciser à ce propos, que l'eau, ressource naturelle, n'a pas besoin que l'on instaure un service pour qu'elle puisse exister car la nature s'en charge automatiquement (jeu de grand cycle de l'eau), en revanche, Ce service a besoin de l'eau pour qu'il puisse exister, car aussi longtemps qu'il y a de l'eau, il pourra fonctionner. Par ailleurs, En tant que service d'eau à l'échelon communal, celui-ci est une structure de base dont la mission principale est d'assurer l'alimentation en eau potable des usagers. Comme le précise Montginoul M. et *al*, c'est *« un facteur d'amélioration du bien-être collectif »*[482]. Ce bien-être peut s'apprécier à partir du niveau de satisfaction individuelle des usagers[483] accompagné de la dimension de proximité. Ce service dont nous faisons état, doit être régulièrement assuré, d'autant plus qu'il est soumis en partie aux règles du service public ou « *lois Rolland* »[484] tout en ayant un caractère industriel et commercial. Malgré cela, à partir de ces facteurs, la collectivité gestionnaire du service doit garantir sa continuité sous réserve de quelques exceptions comme la rupture de canalisations. Ce caractère industriel et commercial, est également justifié par deux éléments : celui qui est relatif à la fois à son fonctionnement et à son financement. Au fait, pour mieux comprendre le propos, prenons le cas de la tarification. Celle-ci doit respecter l'égalité de traitement entre les usagers devant le service, car il s'agit d'un droit d'accès à l'eau potable, ou encore, le budget dudit service doit être équilibré en recettes et dépenses, et enfin il doit être financé par les redevances des usagers du service. Il résulte

---

481 Ceci étant confirmé par une liste de jurisprudence exhaustive, dont nous allons citer quelque unes : C.E., 21 juin 1933, Leleup, Lebon, p. 667 ; C.E., 2 mai 1977, *Paraïso c/ Sté Lyonnaise des eaux,* Rec. Lebon, p. 739 ; CE 9 mai 1980, Abdesselem, Rec. Lebon, p. 634 ; T. confl. 15 déc. 1980, *Tettart c/ Syndicat intercommunal d'adduction d'eau du Liger,* Rec. Lebon, p. 643 ; C.E., 20 janv. 1988, SCI *« La Colline »* c/ *Commune de Bénissons-Dieu,* Rec. Lebon, p.719

482 MONTGINOUL M., *et al, « la présence d'un réseau de distribution d'eau brute dans une commune »,* Economie rural, N°310, 2009, p.57-73

483 Ce que nous verrons dans le titre II de la première partie, que les informations sur le coût du service de l'eau ne sont pas très bien comprises par les usagers, ne sachant pas qu'en termes d'infrastructures (investissement, renouvellement), les coûts sont répercutés sur leur facture d'eau.

484 Ces *« principes »* sont tirés de la jurisprudence du début du XXe siècle. C'est Louis Rolland qui, dans ses cours entre 1934 et 1946, a cherché à systématiser ce qui lui paraissait constituer le *« noyau de principes qui s'imposent à tout service public »*. Ceux-ci sont, généralement au nombre de trois : continuité, mutabilité et l'égalité.

de ces considérations précédemment évoquées, que nous pouvons dire que c'est la traduction d'une grande responsabilité qui est dévolue aux collectivités – (communes ou groupement de communes) et qu'en majorité, elles ont à la fois le libre choix du mode de gestion mais également de son financement[485]. Ce choix pour qu'il soit idoine doit être validé par des décisions administratives des Assemblées délibérantes que nous soyons dans le cadre communal : Conseil municipal ou dans le cadre intercommunal : Conseil d'administration du groupement. À cet échelon, les usagers sont considérés comme tiers, ce qui limite leur relation cantonnée dans l'unique lien qu'ils ont avec seulement le service[486]. La gestion dudit service est, dans la majorité des cas, assurée par un gestionnaire privé, en revanche, l'idée d'une municipalisation n'est pour l'instant qu'une illusion. Car en Guadeloupe, les collectivités ne se démarquent pas des prestataires privées, comme c'est le cas partout ailleurs sur les territoires français et ce, quel que soit sur le mode de gestion, mais l'une des particularités de leur existence sur ce département, c'est qu'ils sont peu nombreux en termes de quantité, mais trop nombreux pour l'exiguïté du territoire de 403 000 habitants en moyenne, cela risque encore de nuire gravement à l'efficacité recherchée. Ces gestionnaires privées, ceux dont le service a été transféré et/ou délégué par convention, organisent en partie les services. Ceux-ci sont au nombre de trois sur l'ensemble de la Guadeloupe. Une telle organisation entraîne des conséquences qui impliquent une prise en compte en général tenant à satisfaire certaines obligations.

B - Conséquences attachées aux obligations.

Pour bien comprendre la démarche il faut partir d'un élément fondamental qui est celui de la compétence confiée aux communes pour la gestion de l'eau potable ou précisément pour la plupart des activités du service d'eau, notamment la distribution (Article L2224-7-1 du CGCT). Il s'avère que certains aspects découlent de cette compétence, des obligations certes, évoquées précédemment mais également des conséquences car le but c'est de satisfaire au mieux cet objectif. De ce dernier, une interrogation se pose quant à la nature de l'obligation en ce qu'elle peut être de résultat ou de moyens (1). Le service de distribution d'eau potable, passant d'un service public par nature à une compétence exclusive pour les Communes, sera moins efficace si, certaines de ces obligations ne sont pas satisfaites, nous voulons parler du schéma de distribution d'eau potable. Cette représentation va déterminer les zones de desserte en eau potable jusqu'à certaines exceptions[487] et ainsi assurer ce droit d'accès à l'eau potable[488] (2). À propos de ce dernier, le sort d'une partie de la population qui doit bénéficier de ce service se trouve dans une situation sociale délicate, d'où la question que l'on se pose est de savoir est ce que ceux-ci – les usagers – peuvent, pour une minorité touchée par une situation particulière, être alimenté en eau potable, ou dans l'impossibilité de bénéficier d'une aide spécifique par une forme de solidarité quelconque (3)

---

[485] Nous verrons plus loin, qu'effectivement le financement des infrastructures de l'eau est issu, en principe, des sommes perçues auprès des usagers, au regard du principe « *l'eau qui paie l'eau* ». Nous allons démontrer que ce principe en question est en fait un paradoxe, car en précisant qu'a l'origine ces recettes répondent au financement des infrastructures, ce qui n'est pas tout à fait juste.

[486] Nous verrons dans le titre II, les difficultés que pose le service dans les relations avec leur usager.

[487] Comme le précise Rémi Bonnefont, *« cela n'implique pas pour autant que l'ensemble du territoire communal soit nécessairement desservi par le réseau d'alimentation en eau potable. »* in, BONNEFONT R.., *« Compétence et obligations des communes en matière de distribution d'eau potable »*, AJ Collectivités Territoriales ; 2011 p.308

[488] Selon l'article L. 210-1 du Code de l'environnement, *Op.cit.*

1 - Relativisation entre obligations de résultat et d'obligations de moyens.

À travers les obligations qui sont dévolues aux communes ou aux distributeurs d'eau, la question de la nature de l'obligation de l'alimentation en eau se pose avec acuité : une interrogation qui est celle de savoir est-ce que la distribution d'eau potable aux usagers est un résultat qu'ils doivent atteindre, ou encore est-ce qu'ils doivent se donner les moyens pour les atteindre ? Nous nous trouvons en face de deux éléments qui s'opposent, avec un contenu distinct. Il s'agit ici de s'intéresser au devoir des distributeurs d'eau potable qui est celui de distribuer l'eau potable ou d'alimenter en eau potable l'ensemble des usagers régulièrement abonnés. Cela va permettre une meilleure prise en considération les différences qui qui existent entre deux obligations : l'obligation de résultat et l'obligation de moyens et présente, notamment un intérêt particulier c'est-à-dire en matière de preuve du contrat et s'inscrit dans une démarche contractuelle. En effet, selon l'article 1101 du Code civil le contrat se définit comme *« un accord de volontés entre deux ou plusieurs personnes destiné à créer, modifier, transmettre ou éteindre des obligations. »* C'est un contrat d'abonnement, lequel qui montre bien que cet engagement dépasse le cadre du volontariat en raison de son objet, c'est-à-dire la délivrance de l'eau potable. Etant donné que l'eau doit, avant d'être consommée, avoir subi un traitement, le particulier est presque obligé pour ne pas dire totalement, d'adhérer à cette formule. Ensuite, cet engagement à un caractère formel et conclu entre le distributeur et l'usager. Si la conclusion d'un tel contrat entre ces parties évoquées doit faire naître des obligations à leur charge celle-ci peut comporter deux formes à savoir une obligation de moyens et une obligation de résultat, parmi elles il y a une qui va satisfaire à l'objectif final. Si la première, c'est une obligation pour le débiteur d'apporter tous ses soins et ses capacités pour exécuter son obligation, en revanche pour la seconde, c'est une obligation pour le débiteur de parvenir à un résultat déterminé. En l'espèce, l'eau potable doit arriver au robinet de l'usager de façon continue et sans interruption excepté certaines circonstances. À la suite de ces dernières, *comment savoir parmi ces obligations, celles qui doivent être considérées comme des obligations de moyens et celles qui sont des obligations de résultat ?* À cette interrogation, l'un des premiers éléments pouvant conduire vers une solution, ce sont les éléments constitutifs de la preuve[489]. En effet, fonder une action en responsabilité contractuelle l'on a recours à l'article 1231 Code civil[490]. En l'absence de textes précis, c'est la jurisprudence qui va préciser la vraie nature de l'obligation et ce, dans de nombreuses circonstances : délivrer de l'eau est un engagement contractuel dont la qualité a été spécifiée au contrat et constitue une obligation de résultat, car il s'impose au débiteur de l'obligation - le distributeur d'eau - dont il ne peut s'exonérer de n'importe quels motifs. Il s'ensuit que la conformité de l'eau devant être délivrée affecte également cette obligation lorsqu'elle n'y est pas ou lorsqu'il y a une inobservation des normes imposées quant

[489] Ainsi la preuve de l'inexécution nécessite une démonstration, celle du manquement contractuel. Lequel implique de différencier obligation de moyens et obligation de résultat. En effet, s'il s'agit d'une obligation de résultat, le créancier doit seulement prouver que le débiteur n'a pas atteint le résultat stipulé au contrat. A défaut, sa responsabilité contractuelle pourra être engagée. En revanche, s'il s'agit d'une obligation de moyens, le créancier doit prouver que le débiteur n'a pas mis en œuvre tous les moyens dont il dispose pour atteindre le résultat. L'idée est de démontrer une négligence ou une imprudence du cocontractant.

[490] Selon l'article 1231-1 du Code civil **:** *« le débiteur est condamné, s'il y a lieu, au paiement de dommages et intérêts soit à raison de l'inexécution de l'obligation, soit à raison du retard dans l'exécution, s'il ne justifie pas que l'exécution a été empêchée par la force majeure. »*

à son respect[491]. Il y va également de la fourniture de compteur en bon état de fonctionnement[492], du mode de gestion quelconque servant à assurer la distribution d'une eau de qualité. En effet dans une décision du 28 novembre 2012[493], la première chambre civile de la Cour de cassation précise qu'une commune engage sa responsabilité en cas de distribution d'eau de mauvaise qualité et qu'elle ne peut s'exonérer de cette obligation contractuelle de résultat uniquement en cas de force majeure ou de faute de la victime[494]. Pour cela la haute juridiction de cassation sort des armes juridiques déterminées pour vraiment démontrer la prédominance de l'obligation de résultat sur celle de moyens, dans un premier temps, en évoquant l'article1231-1 (ex, article1147) du Code civil afin de saisir l'élément probant de cette affaire et constaté *« l'inexécution de l'obligation »*, les *« raisons »* ainsi que les éléments le justifiant et enfin, voire par ailleurs de la part du distributeur, si ce dernier est de *« mauvaise foi »*. Ensuite la Cour va utiliser, l'article L. 1 321-1 Code de la santé publique, selon lequel : *« Toute personne qui offre au public de l'eau en vue de l'alimentation humaine, à titre onéreux ou à titre gratuit et sous quelque forme que ce soit, y compris la glace alimentaire, est tenue de s'assurer que cette eau est propre à la consommation… »*. En utilisant ces dispositifs juridiques, la Cour va considérer qu'à l'issue de l'obligation contractuelle qui lie l'usager et le service, la collectivité communale est soumise à l'obligation contractuelle de résultat. Que celle-ci engage sa responsabilité en cas de fourniture d'eau impropre à la consommation et ne peut s'exonérer totalement de cette obligation que par la preuve d'un événement constitutif d'un cas de force majeure. Cette obligation de résultat a également été confirmée par les instances communautaires[495]. En conséquence, de cette *« nature juridique de l'obligation de fourniture d'eau potable »*[496]. Cette obligation de résultat devant être inscrite dans un texte, car compris à demi-mot, les collectivités auront tendance à décider ce qui leur semble logique et normal. À partir du moment où les collectivités détenaient le monopole de la distribution de l'eau potable, en principe un ensemble d'aspects devrait être juridicisé y compris cette obligation. Ce résultat issu de cette obligation doit, à notre sens, être compris comme un objectif déterminé car c'est ce qui est prévu dans le contrat d'abonnement des usagers.

2 - Une obligation imbriquée entre le schéma de distribution, la desserte et le raccordement aux réseaux d'eau potable.

---

491 En l'espèce, l'eau fournie par la société distributrice n'était pas conforme à la qualité initialement prévue au contrat car dépassant régulièrement les normes maximales en nitrates ; Cour de Cassation 1er Ch. Civ., 26 mai 1994, *Ville de Concarneau c/Sté Fauglas et autres*, n° 92-21.601, nº 842, Bull. civ. I, p.138

492 En l'espèce, en raison de son obligation contractuelle de résultat Une société d'exploitation de réseaux d'eau potable intercommunaux est tenue, de fournir à ses abonnés un compteur en bon état de fonctionnement. En l'absence d'une telle obligation ou la défectueux du compteur s'est confirmé, elle peut être condamnée à rembourser à un abonné une facture d'eau et des frais divers ; Cour de Cassation 1er Ch. Civ., 4 janv. 1995, nº 93-10.127, nº 6, *Sté d'exploitation des réseaux d'eau potable intercommunaux – SEREPI c/ Dame Clugnet*, Gaz. Pal. 6 et 7 sept. 1995, p. 14.

493 Cour de cassation du 28 novembre 2012, *Mme Mataillet*,

494 Le juge français s'aligne sur la position de la Cour de justice de l'Union Européenne pour prendre définitivement sa décision : C.J.C.E., 8 mars 2001, Commission c/France, aff. C-266/99 ; C.J.C.E., du 14 novembre 2002, Commission c/Irlande, aff. C-316/00 ; C.J.C.E., 31 janvier 2008, Commission c/France, aff. C-147/07.

495 Décisions de la Cour de justice de l'Union Européenne ; voir : C.J.C.E., du 8 mars 2001, *Commission c/ France*, et CJCE du 31 janvier 2008, Commission c/ France, *Ibidem*

496 PRIEUR S., *« La fourniture de l'eau potable par une communes est une obligation de résultat »*, Gazette du palais, n°024, 2013.

L'activité de distribution d'eau potable est assortie d'une obligation essentielle, celle de la mise en œuvre d'un schéma de distribution d'eau potable[497] mentionné par l'article L. 2224-7-1 du Code général des collectivités territoriales**.** Celui-ci permet de délimiter avec précision les zones desservies ou à desservir par le réseau de distribution et par conséquent les zones dans lesquelles la desserte en eau potable est obligatoire. Ce qui veut dire que dans ces zones, la commune ne peut refuser un branchement sans justification ou encore sauf dans des cas très particuliers, tels qu'une construction non autorisée[498] ou de façon plus générale en méconnaissance des règles d'urbanisme. En revanche, un particulier-contribuable- peut, pour des raisons que l'on ignore, être privé de cette obligation alors que c'est une contrainte pour la collectivité. Autrement dit, sauf dispositions contraires du Code de l'urbanisme ou encore du règlement sanitaire départemental, aucunes dispositions n'obligent ce particulier à se raccorder au réseau public de distribution d'eau potable. Cette situation est encouragée notamment par la réglementation mais sous certaines conditions[499]. Cette liberté dont dispose l'usager est limitée, en revanche celui doit disposer d'une alimentation en eau *« propre »*, sous réserve de l'avoir déclaré auprès du Maire, accompagnée d'une procédure particulière. La question fondamentale que l'on se pose est de savoir *est-ce, par cette compétence dévolue à la Commune, celle-ci peut-elle ou non satisfaire à toutes les demandes faites par sa population ?* À la suite de cette interrogation et de ces quelques considérations préalablement énoncées, il n'est pas évident de trouver un point d'équilibre. Nous constatons que parmi les éléments cités en amont, la plupart sont acceptables mais dans la réalité c'est tout autre chose car cette situation s'apprécie au cas par cas. L'on constate par ailleurs, que la réglementation retient comme base le schéma de distribution d'eau potable, alors que celui-ci ne résout qu'une partie du problème, même pour les Communes qui ont l'obligation d'assurer l'alimentation en eau potable des usagers. Elles ne le peuvent qu'à partir du réseau situé dans le cadre dudit schéma. Conscient de l'existence d'un vide juridique, celui-ci donne l'opportunité à un parlementaire d'interroger le gouvernement : C'est ainsi que M. Paul Raoult, par une question écrite au gouvernement[500], à propos justement du schéma de distribution d'eau potable, évoquait une situation dans laquelle l'article précité n'a prévu aucune solution. Celui-ci demandait à la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales de lui apporter des précisions : d'une part, « *dans quel délai ce schéma doit être adopté et quelles sont les conséquences pour les collectivités qui n'en sont pas dotées* » et d'autre part à propos des zones desservies par des canalisations de petit diamètre et de faible débit quant à leur efficacité en termes d'alimentation en eau d'un ensemble de logement. Dans sa réponse motivée[501], la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, a rappelé le principe qui régit ce dit schéma de distribution d'eau potable, lequel est une obligation pour les collectivités[502], où celui-ci ne doit faire apparaître aucune distinction entre les catégories d'usagers bénéficiaires ou pas de la desserte, « *puisqu'il a pour objet de ne déterminer que les zones desservies par le réseau, pour lesquelles une*

---

[497] Précisons que le schéma de distribution d'eau peut être approuvé par délibération de l'assemblé compétente en distribution d'eau soit par le conseil municipal ou comité syndical etc...

[498] Article L. 111-6 du Code de l'urbanisme

[499] Article L. 2224-9 du Code général des collectivités territoriales, *(Modifié par Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 164*)

[500] Question écrite n° 01474 de M. Paul Raoult (Nord - SOC), *« Schéma de distribution d'eau potable »,* J.O.R.F Sénat du 28 aout 2007, p.1445

[501] Réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, publiée dans le JO Sénat du 17 juillet 2008, p. 1462

[502] C'est-à-dire l'obligation qui pèse sur la Commune est une contrainte : celle d'assurer l'alimentation en eau potable de l'ensemble d'usagers dudit réseau situé dans le cadre du schéma préalablement déterminé.

obligation de desserte s'applique ». Par ailleurs, voyons maintenant un problème qui existe tant sur certains territoires, et que la jurisprudence a beaucoup fait évoluer, c'est-à-dire le refus du raccordement en l'absence de desserte sur un territoire et la suspension provisoire d'eau potable. En effet, le premier cas, prive totalement l'usager de l'accès à l'eau potable, en revanche dans le second cas, la suspension suppose que l'usager bénéficie de la desserte, autrement dit, raccordé au réseau d'eau potable, alors qu'il peut être momentanément privé de l'accès à l'eau potable. Ces cas d'exceptions sus-énoncés ont été battus en brèche par la juridiction, mais la suspension de la distribution de l'eau n'est prévue par aucuns textes. Cette interdiction a été affirmée par le juge et par le législateur, puisque trois ans après la loi sur l'eau de 1992[503] le juge a été saisi sur cette question : Ainsi, dans une affaire, rendu en date du 7 mars 1995 par le Tribunal Administratif de Lyon[504], la Cour a considéré qu'une collectivité n'a pas le droit de suspendre la distribution de l'eau aux habitants d'une commune voisine, encore moins, en invoquant l'insuffisance de la ressource en eau en période de sécheresse comme motif. Il s'ensuit également du refus de raccordement[505], dans ce cadre aucun usager ne peut prétendre à l'accès à l'eau potable, même dans le cas où il réside dans un secteur éloigné de l'agglomération principale, alors que la réglementation est claire quant à la mise en place du schéma de distribution d'eau potable[506]. L'on pourrait se demander alors qu'elle est la situation des habitants d'un hameau qui se trouverait – on doit le supposer – dans une zone non desservie, dans une zone hors du schéma ? À cette question, une réponse a déjà été donnée, celle ou le juge administratif se demandait est-ce que le conseil municipal pouvait légalement refuser la demande de prolongement du réseau[507] et qui, aujourd'hui, est rétablie en raison de cette compétence dite « *obligatoire* » autrement dit, celle qui concerne la desserte, concerne directement les collectivités. Mais rien n'est sûr dans l'absolu, car un refus peut s'apprécier au cas par cas. À ce propos le gouvernement a été interrogé sur le point de savoir est-ce que les futurs usagers, ceux que l'on peut qualifier de « *candidats usagers* », n'ont aucun droit – général et absolu d'obtenir un raccordement, ce qui n'est pas toujours le cas[508]. Il résulte que le raccordement permet l'accès à l'eau à la population selon les conditions évoquées, si dans certains cas celui-ci n'est pas accepté, dans d'autres où dans les situations précaires, le législateur fait jouer les principes de solidarité et mettre en place des aides spécifiques aux plus démunies.

---

503 L. n°92-3 du 3 janvier 1992 relatives à la gestion équilibrée de la ressource en eau, *Op. cit,*

504 T.A., Lyon, 7 mars 1995, Préfet de l'Ardèche c/ Commune de Gluiras : Rec. Lebon, n° 9403515 – 9403516, C.E tables, p. 632/686 ; Voir également, C.E., 30 décembre 1998, Commune de Gluiras, req., n° 169361, Rec. Lebon

505 Ou encore, dans *« le cas d'une commune dont le règlement d'urbanisme prévoit que, s'il n'existe pas de réseau public d'alimentation en eau potable à proximité, les constructions pourront être raccordées à un système privé d'alimentation en eau potable depuis un forage. »,* Cette question a été posée au Gouvernement, par Mme Marie-Jo Zimmermann. Le gouvernement dans sa réponse a pris une position mitigée quant à, entre l'obligation d'une commune de raccorder dans la majorité des cas, et son obligation de ne pas accorder dans d'autres cas, au regard du code de l'urbanisme, l'opportunité qu'avait le particulier de se raccorder _ un système privé d'alimentation depuis un forage, fait l'objet d'une contrainte administrative pour ce dernier. Par ailleurs, si la commune décide d'assurer ce raccordement, ce sera à sa charge quant à la nature des ouvrages, mais la question de l'extension du réseau pour alimenter cette zone est, quelque part, discutable entre la commune et les habitants de la zone quant aux coûts d'extension du réseau. In Question écrite n° 3309 de Mme Marie-Jo Zimmermann (Les Républicains - Moselle), *« raccordement aux réseaux publics financement »,* J.O.R.F Assemblée nationale du 28 août 2012, p. 4773.

506L'article 54 de la LEMA, crée un article nouveau (art. L. 2224-7-1 CGCT) en vertu duquel les communes *« arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau d'assainissement»*.

507 C.E., 30 mai 1962, Parmentier, Rec. Lebon p. 912

508 En effet, un établissement public de coopération intercommunale - un syndicat intercommunal - peut ainsi refuser le branchement d'un terrain particulier pour un motif tiré de la bonne gestion et de la préservation de la qualité du service d'adduction d'eau. En revanche, pour certaines catégories de demandes, la Cour, dans une décision rendue le 27 juin 1994, a considéré qu'il était illégal de refuser un raccordement au réseau d'eau potable à tous les terrains non constructibles : C.E., 27 juin 1994, *M. Charpentier*, Rec. Lebon nº 85.436

3 - Principe de solidarité et aides spécifiques aux démunies

Parmi les nombreuses obligations des distributeurs d'eau potable, l'alimentation en eau doit toujours être assurée et ne doit pas s'interrompe. Si d'aventure c'est le cas, un plan de secours doit être instauré pour permettre aux personnes démunies d'être toujours approvisionnées en eau potable. Ne pas l'assurer entièrement ne serait-ce que cet aspect, peut être considéré comme une interruption du service à une catégorie d'usagers en situation de précarité. Doit – on s'interroger sur l'existence d'une probable solution ou d'une exception à appliquer à ces usagers. La réponse est positive car c'est une exception de taille qui s'avère nécessaire selon laquelle il y a eu la prise de position forte des autorités suivie de nombreux débats au sein de la doctrine et des élites politiques. Cette une préoccupation qui répond à une mouvance d'un droit en construction : le droit à l'eau. Au-delà de la raréfaction de la ressource en eau, de sa protection et de sa valorisation etc., telle a été les grands thèmes des enjeux de l'eau, la situation des personnes et l'eau, répond à une obligation qui, pendant longtemps, a été négligée ; une tranche de la population en difficultés et de plus est abonnée au service. Ainsi, la situation de ces personnes au quotidien doit évoluer car ces dernières ont été affectées par la rupture de l'alimentation en eau potable pour cause d'impayés. En raison de l'importance de ce besoin qui doit être satisfaite pour des raisons liées à leur condition: le fait d'être démunis, a été l'un des débats en France[509]. Ces débats se sont poursuivis sans relâche pendant quelques années. A cet effet, se pose la question de la prise en compte de cette charge quant aux coûts du service ; il s'ensuit pour ces autorités de trouver une forme de tarification adaptée à cette catégorie sociale qui sera basée sur leur *« niveau de revenu »*[510]. Ces problématiques viennent s'ajouter à l'organisation administrative et surtout financière des distributeurs d'eau, déjà en situation financière délicate. La doctrine quant à elle, à travers ces propositions, a toujours vu, quelle que soit la difficulté, un lendemain meilleur ! Force de proposition soit elle, pour ainsi voir que cette solution pouvait se résoudre en agissant d'une façon simple et logique, c'est-à-dire, que « *cela peut s'opérer par une approximation liée au volume consommé* »[511], en s'appuyant sur une tarification volumétrique progressive ou bien d'un tarif binôme comportant une part fixe peu coûteuse et une part variable plus onéreuse. Mais résoudre une telle équation semble très difficile car la catégorie d'usagers en cause, les ménages n'a pas tous les mêmes moyens financiers, nécessaires et suffisants, pour régler leurs charges quotidiennes, mais le système mis en place n'avait jamais pensé à cette spécificité quant à sa remise en cause. Dans ce cas le législateur en restant dans l'attente de revendications, allait prendre un temps, plus ou moins long, pour comprendre et apporter des solutions directes et précises à cette difficulté sans vraiment mesurer les conséquences à long terme. Son implication dépend du rythme impulsé par le juge. Car avant d'arriver à la construction de telle solution pérenne, cette situation avait déjà suscité un intéressant débat, plus ou moins enflammé, dans la doctrine. En effet, la question des coupures d'eau par ces services de distribution des usagers en situation de précarité était à double

---

[509] A propos des coupures d'eau chez les plus démunis, les textes ont œuvré dans une dynamique d'assainir la situation. Ainsi la Circulaire du 9 février 1999 relative à la prévention des expulsions locatives pour impayés. Selon cette circulaire, l'objectif est que l'expulsion pour impayés soit « *non pas impossible mais limitée dans les faits aux locataires de mauvaise foi* ». Ensuite le législateur profitant de cette voie pour légiférer sur les aides et fonds nécessaires à la situation de ces personnes : La loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, J.O.R.F du 2 juin 1990, p. 6551 et La loi du 13 décembre 2000 (loi SRU) relative à la solidarité et au renouvellement *urbain ouvre l'accès de ce Fonds aux propriétaires qui ne peuvent payer les charges communes.*

[510] AUBY J.-B., « *Tarification sociale des services publics »,* Droit Administratif n° 6, Juin 2014, repère 6

[511] *Ibidem*

tranchant : d'une part, suspendre la distribution aux usagers qui n'ont pas payé ou qui tardent à payer était pour les distributeurs d'eau une solution et d'autre part une forme de « *profitassions* » pour certaines autorités qui voyaient cela comme une atteinte au droit de la personne. Comme le précise Biabiana Graeffchagaspinto, c'est *« une pratique administrative [qui s'est] développée à partir de 2004, [avec] l'adoption de délibération ou d'arrêtés municipaux anti-coupure »*[512]. En effet le premier garant est le maire qui, en vertu de ses pouvoirs de police générale, ne peut en aucun cas porter atteinte à l'intérêt général, c'est-à-dire en privant les usagers de la prestation délivrée par le service public, et singulièrement celui de l'alimentation en eau. Dans la confusion, une question a été posée au Gouvernent qui voit une interdiction[513], suivit de la jurisprudence des tribunaux administratifs sur les demandes d'annulations formulées par les préfets, qui est intervenue en confirmant ces situations en mettant un frein à l'élaboration de tels actes. Ainsi ces délibérations et arrêtés ont été suspendues pour certains et annulé pour d'autres, par ceux-ci[514]. Ces actes *« anti-coupures »* paraissent crédibles en ce qu'ils étaient destinés à interdire les coupures d'eau pour les personnes défavorisées, selon Stéphane Braconnier, la rupture d'un tel service dans ces conditions n'est pas la solution quand il y a un réel problème social qui se pose[515]. Il faudra envisager une autre solution sous d'autres angles. L'un des premiers facteurs est la catégorie d'usager de l'eau. L'on peut constater que ce sont les ménages, les établissements et services publics et les usagers professionnels, qui forment eux aussi les usagers dans notre analyse, la première catégorie demeure celle qui nous intéresse : ce sont ceux qui font des usages domestiques de l'eau autrement dit les ménages. Précisons que la notion d'usage domestique figure dans la loi sur l'eau du 16 décembre 2006 et cible cette *« catégorie d'usagers* ». Or, ces derniers sont les premiers à souffrir du manque de moyens financiers, disposant de ressources modestes pouvant être considérés comme ceux qui peuvent bénéficier d'un tarif « *social* » en faisant jouer la carte de la solidarité[516]. En Guadeloupe, le taux de chômage est très important, de nombreuses familles sont considérées comme des ménages fragiles, elles sont sous perfusions (minima) sociaux : Revenu de solidarité active, sont automatiquement incluses sur la liste de personnes démunies et particulièrement défavorisées. Les problèmes des impayées ont pris plusieurs dimensions, mais les cas de coupures même elles ont existé, la voix des recours demeure très faible dans ce secteur. Avec la loi Brottes de 2013, il y a eu des ouvertures en faveur des usagers

---

512 GRAEFFCHAGASPINTO B., *« Le nouveau cadre juridique des services publics de distribution et d'assainissement de l'eau et les droits fondamentaux* » (Réflexions en droit comparé français et brésilien). Petites affiches, 16 mai 2007 n° 98, p.7

513 A propos des actes interdisant les coupures d'eau, d'électricité ou de gaz à l'encontre des personnes qui ne paient pas les charges correspondantes, la réponse du Gouvernement a été directe. En effet, *« Les arrêtés pris par les maires interdisant les coupures d'électricité et de gaz pour les personnes en difficulté sociale et de bonne foi sont, selon une jurisprudence constante, annulés par le juge administratif (Cour administrative d'appel de Paris, 12 février 2008, 07PA02710). Le juge estime, en effet, que même si ces décisions ne visent que les personnes en difficulté sociale et de bonne foi, elles présentent un caractère général et absolu »in* Question écrite n° 1834 de M. Jean Louis Masson, Sénateur - Groupe Non-Inscrit, *«arrêtés interdisant les coupures d'eau, d'électricité ou de gaz pour factures impayées»*, J.O.R.F Sénat du 7 mai 2009, p. 1919, réponse, Sénat du 7 mai 2009

514 Le juge des référés du Tribunal administratif de Lille a répondu favorablement à la demande du Préfet qui réclamait la suspension de l'arrêté dit "anti-coupures" pris par le maire de Liévin (Pas-de-Calais). Le 12 novembre 2007, le maire de Liévin, avait en effet pris un arrêté interdisant sur le territoire de sa commune toute coupure d'eau, d'électricité et de gaz durant la période hivernale. En conséquence *« L'exécution de l'arrêté du 8 octobre 2007 (...) est suspendue au plus tard jusqu'à ce qu'il soit statué sur la requête tendant à l'annulation de cette décision. »* : http://www.energie2007.fr/actualites/fiche/619/arrete_anti_coupures_d_electricite__lievin__kucheida.html

515 BRACONNIER S., *« Les arrêtés municipaux anti-coupures d'eau : une réponse juridique inadaptée à un problème social réel »*, AJDA 2005, p. 644

516 Ce concept de solidarité est une construction purement doctrinale. Déjà la doctrine l'évoquait ardemment, pendant presque qu'une décennie. Henry SMET, dans un article en 2002 faisait état de l'importance et de la nécessité de la solidarité et les modulations nécessaire afin de favoriser l'accès à l'eau à tous. Voir : SMETS H., « *la solidarité pour l'eau potable - Aspect économique* », 2002, p.238.

en situation de précarités. Cette situation a montré comment la société vie au risque du lendemain sans aucune protection, avec un rythme effréné du coût de la vie, subissant l'augmentation des charges liées au logement c'est-à-dire d'électricité, chauffage et particulièrement les factures d'eau. Conscient de cela, le gouvernement a été interpellé par un de ses membres par questions écrites, en demandant de *« combler cette lacune, par la loi ou par le règlement, dans un sens favorable aux familles à revenus modestes* ». C'est grâce à une législation qui marque un tournant de ce XXIe siècle que la situation allait s'éclaircir. En effet, l'article 19 de la loi n° 2013-312 du 15 mars 2013, dite loi *Brottes*[517], a interdit les coupures d'eau toute l'année pour l'ensemble des résidences principales, sans condition de ressources, alors que cette interdiction était jusque-là réservée aux familles en difficultés bénéficiant ou ayant bénéficié du fonds de solidarité pour le logement (FSL). Cette réforme a consolidé juridiquement les dispositifs de ce genre, en levant un certain nombre de barrières et d'incertitudes sur une difficulté que l'on croyait nouée, et demeure cependant très limitée dans le fond[518]. En interdisant les coupures d'eau pour impayées, cette solution créait d'autres difficultés celle concernant le processus de l'expérimentation sur une durée déterminée de cinq ans, et qui concerne, rappelons-le, non seulement la tarification sociale, mais aussi les systèmes d'aides au paiement de la facture d'eau. L'autre inquiétude c'est que cette interdiction de coupure d'eau n'emporte pas l'annulation de la dette, car la facture impayée reste due par l'abonné. hormis ces deux petites inquiétudes, nous pouvons dire que ces dispositifs constituent un ensemble d'outils qui va permettre un meilleur accès de tous au service d'eau.

Section II – La multiplicité des instruments juridiques appliquée à la gestion

Les instruments juridiques sont nombreux. Ils ont comme but d'encadrer les institutions dans le cadre de leur mission. Ceux-ci sont très contraignants quant à leur orientation et bien évidemment selon les compétences concernées. Ces outils sont, particulièrement, nécessaires au fonctionnement d'une compétence et singulièrement celle relative aux activités de la gestion de l'eau potable. Lorsqu'ils sont appliqués au processus, mettent en évidence une multiplicité sans précédents de structures: ce sont des réformes qui ont instauré et accompagné ces modes d'organisation et de fonctionnement dans ce secteur. Elles abordent de façon générale ces questions pour l'ensemble des territoires français et d'outre-mer. Malheureusement, le nombre de structures ou de formes administratives a augmenté, ceux-ci sont le fait des réformes dont la vision demeure un vecteur[519]. Elles ont montré qu'il y a une pluralité de mode de gestion dans ce secteur (§ - I). Cette pluralité, si elle est justifiée par un nombre important de groupements ou d'Établissement public de coopération intercommunale, la dynamique conventionnelle qui ont précédé leurs installations et permettent le transfert de la compétence « *eau* » est d'autant plus très significative (§ - II).

---

[517] 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, J.O.R.F du 16 avril 2013.

[518] Une limitation à son principal objet permettant l'accès à l'eau et non sur la tarification unifié pour tous, un aspect que nous verrons en seconde partie de l'étude

[519]Comme le précise Nicolas Kada**, : «** *ces réformes doivent en effet permettre à l'État d'exprimer sa vision de la décentralisation et de la territorialisation des politiques publiques, tout en insistant sur les missions qu'il entend conserver. Malheureusement, en la matière, l'État semble désormais entretenir le plus grand flou, trahissant des problèmes récurrents de vision dans ses rapports au territoire » in* Kada, N., « *L'État et le territoire : quelles missions pour quelle vision ? », Revue française d'administration publique*, vol. 156, n°. 4, 2015, pp. 907-922.

I - Multiplicité des instruments juridiques soumis au processus.

Les formes administratives de gestion dans ce secteur, n'ont pas régressé bien au contraire ont augmenter avec également de nouvelles compétences. Les raisons d'un tel cumul sont significatives et s'expliquent à la fois par les choix politiques et de l'abondance de législations. En effet, la raison politique est souvent mise en avant : c'est-à-dire que les choix des politiques ont souvent contribué, involontairement à cette inflation avec une vision purement politique, qu'à cet égard l'on peut s'interroger sur l'intérêt ou la manière de procéder ainsi, en se demandant finalement : à qui profite-t-il ? En faisant le choix de gérer leur service d'eau potable en régie, les majorités des maires de l'époque ont affirmé leur autorité, car l'eau est un service de proximité. Celle-ci est souvent opposée à certaines limités posées implicitement par le pouvoir central et l'autorité préfectorale en charge de cette mise en place. Une seconde raison est, cette fois-ci, juridique. En effet certaines réformes ne peuvent s'appliquer lorsque les interrogations se posent en présence de l'aspect public et privé des entités gestionnaire. C'est une difficulté car certaines réglementations ne pourront s'appliquer ou son inadaptables à ces structures selon les règles propres de chaque type d'organisation : sphère publique ou sphère privée. Mais l'augmentation de la demande est un facteur déterminant justifiant une réelle obligation de satisfaire aux besoins en eau qui est finalement la conséquence d'une pluralité des modes et structures de gestion, instaurée pour réguler ce secteur (A). Avec l'évolution de ces structures, en termes quantitatifs, les groupements territoriaux, dans leur majorité apparaissent comme une justification (B).

A - Pluralité des modes de gestion et régulation du secteur de l'eau potable.

Les communes ont en charge d'organiser leur service d'eau potable ou assortie d'une gestion de celle-ci au niveau local, avec de multiples activités qui découlent du service d'eau (Article L 2 224-7 du CGCT)[520] cela apparaît comme un service *« à caractères monopolistique »*[521] ce qui n'est pas le cas en réalité. Ce service de la distribution d'eau potable est réservé à la seule commune ou inversement pour une gestion commune dans le cadre de la coopération intercommunale. Une gestion des services publics s'est beaucoup développée et ce, au lendemain de la seconde guerre en France métropolitaine. Avec l'augmentation des besoins de la population qui n'a cessé de croître sous la pression de l'évolution économique et sociale. Celui de la demande en eau s'est développé de la même manière que les autres services publics mais beaucoup plus vite. Avant cette amélioration et cette diversification des modes de gestion en matière de services publics locaux, le mode utilisé à l'origine dans le secteur de l'eau potable relevait de la régie. Cette forme administrative s'est présentée sous deux formules : la régie simple et la régie autonome. Une forme d'exploitation qui s'est rendue presque alourdissant à terme pour les communes, lesquelles n'arrivaient plus à atteindre les objectifs attendus et trop sectoriels quant à ladite ressource en cause (1). De plus, les modes de gestion des services d'eau ont évolué, le choix d'une gestion concédée apparaissait pour l'intérêt du

[520] Selon cette article ; *« Tout service assurant tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine est un service d'eau potable »*.

[521] PEZON C., *« Organisation et gestion des services d'eau potable en France hier et aujourd'hui »*, Revue d'économie industrielle, n° 127, 2009. p. 131-154

service quant à ses prestations : un gage de sécurité ? (2), il résulte enfin d'un constat alarmant, celle de la problématique relative à la pluralité de structures dans ce secteur (3).

1 - Une gestion directe des services publics d'eau potable trop sectorielle quant à une ressource en eau universelle.

La ressource en eau douce est universelle, elle transcende les frontières et épisodiquement, est à l'origine de nombreux conflits sur certains territoires mondiaux. L'on observe que d'un territoire à un autre, cette ressource obtient un statut juridique distinct, malheureusement aucuns de ces statuts ne changeront la forme ni de son origine et ni de sa qualité. En tant que ressource naturelle, unique du genre[522], sa gestion doit être commune et non parcellaire. À une certaine époque, bien avant la réforme de la décentralisation, c'est-à-dire avant 1992, la gestion principale était celle qui était exercée sous la forme d'un statut juridique de régie publique est devenue incertaine. En effet, le problème de la régie c'est qu'elle est trop restrictive[523] et du coup s'oppose, implicitement, à l'unicité de la ressource. Cette unicité de la ressource se comprend en raison de sa nature alors que sa gestion est faite par plusieurs unités, comme le montre l'organisation administrative et politique de la France. Ainsi la commune est une collectivité qui possède sa population et son service d'eau. Détenant le monopole de la distribution de l'eau potable, la première formule de gestion instaurée est celle qui s'adaptait aux circonstances de l'époque : la gestion en régie directe[524]. Ce mode de gestion impliquait une gestion purement locale et directe du service, ou la question des clivages ne se posait pas encore, même si certaines structures comme les syndicats intercommunaux étaient déjà sollicitées par certaines communes, à l'orée de la coopération[525] ou encore à la mutualisation. Juridiquement, cette gestion directe était basée sur un point particulier celui de l'absence de personnalité juridique distincte de l'organisation chargée de la gestion dudit service et d'une autonomie relative[526]. De plus, cette gestion a une double forme [527] celles dite « *directes* » et celle dite indirecte. Dans tous les cas, les collectivités, pour l'exécution de leur service d'eau potable, pouvaient l'assurer soit en régie directe,

---

522 *Supra* : Section 1 de l'étude : *« eau ressource fondamentale »*, p.36

523 Comme le précise Jean-Claude Douence, Cette gestion enferme *« un principe d'unité qui affirme la maîtrise directe de la collectivité sur son service et une tendance à l'individualisation » in*, DOUENCE J.-C., *« La gestion en régie directe du service public local »*, encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 3, folio n°6142, 2009.

524 Selon Jean-Claude Douence, *« La gestion en régie directe du service public se définit comme la prise en charge directe de l'activité de service public par l'État ou par la collectivité territoriale compétente avec ses propres moyens, financiers, humains et matériels »in*, DOUENCE J.-C., *« Les modes de gestion des services publics »*, Note sous Conseil d'Etat, Section, 6 avril 2007, *Ville d'Aix-en-Provence.* RFDA 2007, p. 821

525 Nous avons constaté qu'en Guadeloupe ces syndicats se sont développés. En effet, les syndicats à vocation unique (SIVU), ceux qui sont destinés à gérer en commun un service public tel que la gestion de l'eau et les syndicats à vocation multiple (SIVOM) sont chargés de plusieurs missions, entre autres du développement économique, le nord Grande-Terre est l'exemple même : Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple Nord Grande-Terre qui regroupait les communes d'Anse-Bertrand, de Petit-Canal, et de Port-Louis dans les années 1970.

526 Elle est, autonome, non seulement sur le plan financier, en ce qui concerne les moyens en matériels mais également en personnel, qui sont ceux de la commune.

527 La régie simple et la régie autonome. Si pour la première la collectivité gère directement le service en prélevant sur son budget les moyens financiers, et en utilisant ses propres moyens en matériel et en personnel. Toutes les dépenses engagées sont imputables au budget de la collectivité. En revanche, pour la seconde, c'est la collectivité bénéficie d'une certaine autonomie financière sans pour autant disposer de la personnalité morale. L'avantage d'une telle formule est de doter certains services d'un budget autonome. Il est ainsi plus facile de respecter l'exigence d'équilibre financier imposée au SPIC. Avec ce type de structure, correspond au statut d'un établissement public.

ou en régie indirecte, autrement sous la forme d'un service industriel et commercial avec une certaine autonomie. Dans ce domaine, le premier mode de gestion des services d'eau potable était sous la forme de régie directe, puis s'en est suivi d'un second mode. En Guadeloupe le mode de la régie directe n'a pas fait l'unanimité des communes, il s'agit de la régie indirecte où autonome qui a été instaurée comme c'est le cas de la Commune de Sainte-Rose (Guadeloupe)[528] dont la gestion est de plus en plus difficile, laquelle nécessite d'important financement pour satisfaire aux remplacements d'infrastructures qui sont défaillantes notamment en ce qui concerne le problème de pressions des réseaux de distribution ou encore celles du traitement des eaux etc. Aujourd'hui nous nous interrogeons sur le fait de savoir est ce que c'est le mode gestion qui est la cause de la gestion désastreuse pour les communes qui l'ont utilisé ? À notre sens, si ce n'est pas vraiment le cas, les opérations qui nécessitent une exploitation efficace, en termes de gestion, répondent directement à un financement considérable dont les communes ne disposent pas car la gestion de l'eau à des exigences. En revanche, prenons le cas d'une commune du Sud Basse-Terre, celle de Trois-Rivières : celle-ci est nettement meilleure voire un exemple. En effet, cette commune exploitait déjà en régie directe communale la gestion de son service d'eau potable, avant l'extension du périmètre de Communauté d'agglomération du Sud-Basse-Terre, validée par arrêté préfectoral du 2 mai 2013 étendu depuis le 1er janvier 2014 aux communes de Bouillante, Capesterre-Belle-Eau, Terre-de-Bas, Terre-de-Haut, Trois-Rivières, Vieux-Fort, et Vieux-Habitants, son service public d'alimentation en eau potable (Adduction d'eau potable) sur son territoire. Désormais depuis cette extension[529], cette Commune de Trois-Rivières va continuer à exploiter cette compétence en gardant son statut de Régie communale, par une convention de gestion en matière de fonctionnement des services de la Régie des Eaux, signée avec la structure intercommunale Communauté d'agglomération du sud Basse-Terre. Cette gestion en régie est autonome : cette autonomie permet à la structure de gérer son service d'eau potable en régie par une personne publique sous forme d'un service industriel et commercial. Celle-ci montre également cet aspect de l'autonomie financière dont bénéfice la structure sans pour autant disposer de la personnalité morale d'où l'avantage pour elle de se doter d'un budget autonome[530]. Il s'ensuit que ladite commune évoquée, celle de Trois-Rivières, gérait son service d'eau en régie directe alors qu'elle est sous l'autorité de la Communauté d'Agglomération du Sud Basse-Terre. Ce faisant, elle doit respecter les conditions financières imposées par la réglementation en vigueur et proposée par ladite Communauté, notamment les conditions pour l'organisation du budget sont fixées par l'article L.5 211-56 du Code général des collectivités territoriales[531]. En conséquence, ce mode de gestion étudié, dont l'une des formes paraît plus avantageuse que l'autre, montre que pour une seule et même ressource la gestion est faite sur chacun des territoires. De plus, pour une efficacité, elle est loin d'être

---

528 Prenons le cas de la commune de Sainte-Rose, ou *« La Régie des Eaux et de l'Assainissement de Sainte-Rose »*, gère son service d'eau potable sous la forme d'une régie directe jusqu'à nos jours. Pendant la période allant de 2008 à fin 2013, la chef d'édilité de la commune de l'époque (M. Richard YACOU) lors d'une interview radio, a évoqué les difficultés de gestion de l'eau potable dans sa commune.

529 Procès-verbal du Conseil municipale du 20 février 2014, *« Autorisation de signer avec la Communauté d'agglomération du Sud-Basse-Terre une convention de gestion en matière de fonctionnement des service de la Régie des Eaux et de l'Assainissement Collectif de Trois-Rivières »*, point de l'ordre du jour n°3, Commune de Trois-Rivières (Guadeloupe)

530 Nous verrons cet aspect plus loin dans notre développement.

531 En effet, selon cet article *« […] lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale assure une prestation de services pour le compte d'une collectivité, d'un autre établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte, les dépenses afférentes sont retracées dans un budget annexe au budget visé aux articles L. 5212-18 à L. 5212-21, L. 5214-23, ou L. 5216-8 selon le cas. Les recettes du budget annexe comprennent le produit des redevances ou taxes correspondant au service assuré et les contributions de la collectivité ou de l'établissement au bénéfice duquel la prestation est assurée ».*

optimale, si bien qu'en termes de pouvoir politique il a permis à la collectivité d'exercer un pouvoir sur sa propre gestion d'eau potable territoriale, mais cela est devenu de plus en plus difficile. Que *« celui qui n'a pas besoin d'être choisi mais qui s'impose dès lors qu'un autre n'est pas expressément adopté »*[532]. Enfin, la gestion dudit service n'est pratiquement plus en mesure d'atteindre des objectifs certains, c'est la raison pour laquelle l'idée de gestion commune avec plus de coopération est conseiller voir encouragé par les textes. Ce qui conforte les expériences des collectivités dans ce secteur en ayant toujours cette opportunité de choisir librement leurs modes de gestion.

2 - Une gestion concédée emportée par le libre choix du mode de gestion : un gage de sécurité ?

Nous avons vu précédemment que la gestion en régie était le mode qui correspondait aux atteintes des collectivités communales à une époque. Cette gestion était axée sur le service public local de l'eau potable, avec à la fois une tendance vers l'idée de coopération, en entraînant des conséquences liées à sa sectorisation. Nous allons maintenant nous interroger sur le fait de savoir comment et pourquoi la gestion concédée est apparue comme innovant avec plus de choix, d'efficacité et de satisfaction. En effet, le choix du mode de gestion est soumis au principe juridique qui est celui de la libre administration des collectivités locales[533]. Ce principe permet aux collectivités – communes ou groupement - de choisir les modes de gestion de leurs services publics qui leur conviennent tout en conservant la totale responsabilité. En effet, la distribution d'eau potable leur est dévolue juridiquement, mais selon les textes la gestion peut être confiée à un tiers. Comme l'écrit Jean-Claude Douence, *« le choix du mode de gestion n'est pas considéré comme une compétence spécifique mais comme un aspect du pouvoir réglementaire d'organisation du service public qui est reconnu aux autorités de la collectivité responsable du service »*[534]. En effet, le choix - du ou des modes de gestion – n'est pas figé et apparaît comme plusieurs possibilités[535] ne peuvent aller qu'à l'encontre d'une bonne organisation du service public, ou si c'est l'inverse, encore faudrait-il qu'il soit le bon[536], lequel apparaît comme une simple innovation[537] sans plus[538], d'où la question est de savoir est-ce que ces nombreux modes de gestion proposée, et accompagnés de cette liberté locale ne sont pas posés comme une sorte d'imbroglio dans ce domaine, ou bien ces formules ainsi proposées affichent une telle efficacité ? La liberté de choisir entre les formes de gestion est une possibilité, mais en réalité ce n'est pas le fait de changer de structures qui va améliorer ni même assainir les difficultés existantes, car bien gérer l'unité « *eau* » ne peut se résoudre à une multitude de choix en

---

532 DOUENCE J.-C., *« Les modes de gestion des services publics »*, *Op. cit,*

533 Ce principe de libre administration est réaffirmé avec la révision constitutionnelle de 2003, après avoir été affirmé par la Constitution de la Quatrième République. Désormais selon l'Article 72 alinéa 3 de la Constitution de la Cinquième République, il est prévu que les collectivités territoriales *« s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences »*

534 DOUENCE J.-C., RFDA, 2007, *Op.cit.*

535 Il peut d'agir d'un établissement de coopération intercommunal, d'un syndicat mixtes ou intercommunal, une communauté de communes, ou d'une communauté d'agglomération etc.

536 Ou plus précisément le *« tiers authentique »,* in DOUENCE J.-C., RFDA 2007, *Op.cit.*

537 Contraire à ce que pense Jean-Claude Douence, le fait qu'une collectivité décide de confier sa gestion à un tiers *« se présente comme la formule alternative à la gestion directe. Ce n'est nullement une innovation » in* DOUENCE J.-C., *« Les modes de gestion des services publics »*, *Op.cit.*

538 Ceux-ci procèdent d'une philosophie marquée de décentralisation de la gestion d'un service, autrement dit inspirer, en partie par les lois Defferre de 1982, ou la France passe d'un État purement centralisé au modèle d'État unitaire décentralisé. Il résulte de celles-ci de nouveaux apports tels que la liberté locale et plus précisément la reconnaissance d'une autonomie dans la gestion administrative et financière des différentes entités territoriales dites décentralisées.

termes de structures et est en plus guidé par des réglementations parfois trop générales ou inadaptables. Cela peut être considéré comme une sorte d'imbroglio juridique qui, au final, n'agit pas efficacement sur ladite gestion, mais au contraire s'exprime plus comme un coût financier pour satisfaire d'autres intérêts. Il s'ensuit également, que si les collectivités ne peuvent pas l'éviter, elles ne peuvent que l'assumer ou la subir, car elles ont depuis quelques années ce libre choix est valable, non seulement pour la gestion en régie directe, mais également pour la gestion déléguée, c'est-à-dire d'une délégation statutaire à une régie dotée de la personnalité morale ou une délégation contractuelle à une personne distincte[539]. Cela ne veut pas dire que chaque commune est obligée d'adopter un mode spécifique à sa gestion même s'il est proposé des modes de gestion de toutes les formes. La gestion dont nous faisons état est celle ou la gestion du service public d'eau potable est transférée à une personne privée par convention. En France métropolitaine ce phénomène a commencé dès le début du XIXe siècle. Ce mode de gestion du service public de l'eau, en particulier celui de la délégation contractuelle de service public ou d'une délégation de service public[540], est devenu courant pour la gestion des grands services publics, singulièrement dans le domaine de distribution de l'eau potable[541]. Celui-ci s'accompagne de nombreuses structures proposées par différentes législations et ainsi mis à la disposition des collectivités. Ces dernières ont eu un temps de réflexion et de réaction, car avant d'opter pour une solution nouvelle, par exemple pour une délégation pour la gestion du service d'eau potable par contrat à une entreprise privée, l'autorité organisatrice, a d'abord le choix de conserver l'exploitation du service sous la forme qu'elle détient comme nous venons de le traiter, c'est-à-dire en assurant son fonctionnement par régie. Selon le principe dégagé par la jurisprudence[542] et comme nous le précise Claude Radénac, *« le choix du mode de gestion d'un service public constitue une décision d'opportunité »*[543]. Une circonstance qui, parfois, intervient au moment où les communes surtout pour les petites, n'avaient que peu de moyens financiers, ou sont sous le poids des dettes ou encore n'arrive plus à emprunter. À côté de cela, il est vrai que d'autres formes de structures ont été installées comme les syndicats – à vocation multiple ou à vocation unique - faisant leur entrée doucement au sein des communes et pouvant également être gérés en régie directe. De plus la compétence « *eau* », vis-à-vis des autres compétences que détiennent les communes, est spécifique en raison de la nature de cette ressource. En illustrant, le propos, nous dirons que la gestion de l'eau potable n'est pas comparable à d'autres compétences, c'est tout simplement la gestion d'un liquide incolore dont la qualité est une priorité : nous nous interrogeons à cet effet, sur la question de savoir est ce qu'un service d'eau potable concédé est un gage de réussite ? Si les enjeux pour ces acteurs ont été d'harmoniser les moyens afin d'obtenir une gestion efficace, il va sans dire qu'en termes de moyens – humains, matériels et financiers conduisant vers une harmonisation des modes de gestion de l'eau, c'est-à-dire des conditions d'exploitation des réseaux, aussi en ce qui concerne la fourniture de prestations de service et le système unifié des coûts du service etc., n'ont pas été une réussite. Il

---

539 C'est-à-dire d'une association, d'une entreprise, d'une société d'économie mixte, voire d'un établissement public.

540 Selon l'article L.1411-1 CGCT dispose qu' *« une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service »*.

541 Précision qu'il n'y a pas lieu ici de développer l'aspect contractuel autrement, dit les questions relatives s aux contrats ou conventions de délégation de service public, est celui qui est à la racine de son existence (la relation entre les parties), ce que nous verrons dans le paragraphe suivant. Mais à travers cette pratique de concéder le service d'eau, nous verrons quel rôle la collectivité à jouer dans le service public de l'eau.

542 C.E., 4 mai 1906, *Babin*, Rec. Lebon, p. 362

543 RADENAC C., *« la régie comme mode d'exploitation des remontées mécaniques »*, Thèse de doctorat en Droit de l'Université Lumière-Lyon II, 2004, p.13.

résulte de ces possibilités offertes, deux choses : la première c'est que le libre choix et la pratique permettant de concéder s'opposent et la seconde c'est que celui-ci crée également une pluralité de structures intercommunales issue de législations[544]. L'on se rend compte des conséquences de ces textes, c'est qu'en voulant rationaliser le paysage intercommunal en sollicitant plusieurs types de structures, avec des critères variables le législateur n'a fait qu'amplifier leur nombre. Au final l'objective harmonisation envisagée doit être repensée[545]. C'est une interrogation qui reste encore ouverte.

3 - Constat d'une pluralité d'organisation et de modes de gestion sans précédent.

Comme la France métropolitaine, la Guadeloupe dispose de trois niveaux de collectivités territoriales : le Département, la région et les communes. Ces dernières, sont les plus petites subdivisions administratives et pourtant depuis les lois de décentralisation de 1982, un nombre important de compétences leur sont transférées. La particularité de ces mutations s'agissant desdites compétences, c'est celle qui concerne le service public d'eau potable. Une compétence, qu'elles détiennent depuis très longtemps, un monopole ou service communal par nature, qui est devenu une exclusivité depuis la loi sur l'eau de 2006[546]. Une gestion régulièrement assurée, depuis tantôt, par les communes, tant en France métropolitaine que dans les outre-mer et singulièrement en Guadeloupe. Par des réformes successives de 1992 à 1999 puis de 2010 à 2015 d'autres structures a vu le jour. La raison d'être c'est, principalement la redéfinition des périmètres et l'achèvement de la carte intercommunale, qui demeure la cible. De ces précédents, ces conséquences concrètes se résument en une pluralité d'entités gestionnaires. Par ailleurs, la situation naturelle dont bénéficie ce territoire - Guadeloupe - confirme sa forte disponibilité en eau, autrement dit, celui-ci est bien pourvu en eau brute. Malgré le déficit naturel en eau d'une partie du territoire – la Grande-Terre – compenser par un rééquilibrage par des moyens techniques, n'affecte pas pour autant les pressions sur les masses d'eau. Par contre les modes d'organisation et de gestion, en ce qui concerne les premiers sont nombreux et portent sur les Établissements de coopérations intercommunales. Il s'agit donc de syndicats de communes, de communauté de communes, de communauté d'agglomération, de syndicat d'agglomération nouvelle etc., autant de modes organisationnels, qui sont élaborés par des modes des gestions distincts. Ces derniers, sont directs, c'est-à-dire la régie directe, ou indirectes, c'est-à-dire la délégation de service public. À l'issue de cette énumération, aussi brève qu'elle soit, ceci qui montre que sur le plan local cette possibilité offerte contraint, indirectement, les communes à ne pas gérer leurs services d'eau potable autrement que de cette façon éparse. Remarquons alors, que la construction de la politique française de l'eau, date de plus d'une quarantaine d'années, en Guadeloupe, l'expérience en termes de gestion de l'eau est plus courte. Sans vraiment faire de comparaison entre le centre c'est-à-dire la France métropolitaine et la périphérie, la Guadeloupe, juridiquement cette dernière devrait bénéficier d'un volet spécificité outre-mer quant à la gestion de

---

[544] Ainsi, la réforme de 1992, celle du 06 février relative à l'administration territoriale dite « *ATR* », crée la communauté de communes, puis en 1999 avec la loi dite « *Chevènement* », de nouvelles structures, c'est-à-dire deux nouvelles communautés : l'une destinée aux communes rurales (communauté de communes), l'autre aux agglomérations moyennes : la communauté d'agglomération, et la communauté urbaine. Nous verrons plus en détail, l'apport des législations qui ont instauré ces formes de structures diverses et variés.

[545] Nous verrons cet aspect dans la seconde partie de notre étude.

[546] Loi du 30 décembre 2006, *Op.cit*.

l'eau. Car ce retard, est en partie une paralysie pour ces territoires même si tous ces modes d'organisations ne peuvent être appliqués sur ce territoire, quelques-uns constituent une masse d'entités qui affecte le processus global des gestions. Ainsi, les structures communales et intercommunales accompagnées, selon le cas de mode de gestions divers et variés ne sont qu'une pluralité de structures. Pour comprendre cette situation voyons sur le terrain la grandeur du phénomène. En effet, la Guadeloupe disposait de 34 communes puis de 32 c'est presque la moitié du nombre de communes, une douzaine d'entités gestionnaire que le territoire a supporté jusqu'en 2013. En effet, selon nos recherches l'expérience qu'aura la Guadeloupe en termes de gestion, celle qui est guidée par une dynamique juridique, ne commence que vers la fin de 2008[547]. En effet, l'enquête de 2008 sur les services publics d'eau et d'assainissement[548] révèle que l'organisation des services de l'eau en Guadeloupe (marqué par une grande diversité) est majoritairement intercommunale. Il s'agit du Syndicat Intercommunal d'Eau et d'Assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG), du Syndicat Intercommunal d'Eau et d'Assainissement de Pointe à Pitre/Abymes (SIEPA), du Syndicat Intercommunal du Sud de la Cote Sous le Vent (SISCSV), le Syndicat Intercommunal d'adduction d'eau potable (AEP) des Grands-Fonds (SIGF), le Syndicat Mixte du Nord Grande-Terre (SMNGT), la Communauté de Communes du Sud Basse-Terre CCSBT la Communauté de Communes de Marie-Galante (CCMG) suivis des organisations communales qui correspondent à quelques communes - Deshaies, Sainte-Rose, Lamentin, Vieux-Fort, Trois-Rivières et Gourbeyre. De nombreuses structures instaurées sont affectées par des facteurs qui ne facilitent pas une bonne gestion, notamment, avec des réseaux d'eau vieillissants, de plus l'effort de mise aux normes des unités de prélèvements de la gestion de l'eau potable demandée par l'autorité préfectorale, pour se mettre à jour des normes, exige des travaux dont le coût est considérable etc. Afin de remédier à ces dysfonctionnements qui mettent à mal le processus de gestion de l'eau qui est déjà fragilisé par cette diversité de structures, deux structures ont été instaurées sur le plan local à savoir l'Office de l'eau et le comité de bassin avec la même vision que celle qui existe déjà en métropole – l'agence de l'eau – instauré tardivement : en 2006, elle parvient tant bien que mal à trouver une certaine unité et la stabilité dans la gestion administrative de la ressource en eau qui pourra être mieux satisfaite une évolution sur la situation des structures. En passant de 12 services publics d'eau potable dont 7 groupements[549] à 9 dont 5 groupements, cette réduction du nombre de structures, intervenue au 1er janvier 2014, n'améliore toujours pas cette efficacité recherchée. Ces instances de l'eau instaurées

---

547 En effet, nous pouvons dire que la gestion de l'eau douce commence, sur le plan administratif, dès 2008, suite aux constats et mises en demeure faites à toutes les structures de gestion par l'autorité préfectorale de Guadeloupe à propos des normes relatives aux infrastructures de prélèvement d'eau. Alors, que sur le plan technique celle-ci a, depuis quelques années au paravent, fait l'objet d'une domesticité. Le processus mis en place permettant de maîtrise cette ressource par des moyens techniques, c'est-à-dire par son prélèvement en milieu naturel, son traitement, que sa distribution aux usagers, a été possible dès les années 1960. Dès cette période, trois premières structures de gestion ont vu le jour : le Syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Pointe-à-Pitre et des Abyme (SIEPA) créée en 1963, le syndicat des eaux Basse-Terre/Saint-Claude, créé en 1963, et le Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe crée en 1968, avec une desserte en eau, qui, progressivement, a été généralisée sur l'ensemble du territoire par des installations d'ouvrages divers – barrage de prise d'eau, réservoirs (château d'eau) et autres infrastructures (canalisation) permettant de mieux assurer les transferts en eau potable.

548 Agreste Guadeloupe., « *Eau potable : la réduction des fuites est une propriété* », *DAAF Guadeloupe – Sise,* enquête sur l'eau et l'assainissement en 2008, N° 9 - Juin 2011, p.2

549 En effet, Sur les six EPCI à fiscalité propre, quatre disposent de la compétence « eau » : la communauté d'agglomération du sud Basse Terre (CASBT), dite "Grand sud Caraïbes" ; la communauté d'agglomération Cap Excellence ; la communauté d'agglomération du nord Grande Terre (CANGT) ; la communauté de communes de Marie-Galante (CCMG) ; et deux n'ont pas pris cette compétence : la communauté d'agglomération du nord Basse Terre (CANBT) dans laquelle chaque commune a gardé la compétence, les communes de Goyave et Petit-Bourg l'ayant transférée au syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG) ; la communauté de communes du sud est Grande Terre, dite « La Riviera du Levant », qui a transféré cette compétence au SIAEAG. Et les communes : du Lamentin, de Sainte-Rose, de Pointe-Noire.

dans les territoires d'Outre-mer hormis la gestion des ressources administratives de l'eau, avaient comme détermination d'œuvrer pour un regroupement « *général* » des entités de gestion : l'on s'interroge sur la dimension de cette coordination. D'un autre point de vue le nombre de structures intercommunales instaurées, en principe, pour une meilleure efficacité, par des législations successives est important : encore faudrait-il que la majorité de ces dispositions soient bien exploitées. En les scrutant de plus près, nous verrons si certaines de ces législations, ont par leurs visions, justifié leur intrusion au sein des collectivités.

B - Justification des regroupements territoriaux dans la gestion des services de l'eau *« potable »*.

En règle générale, l'intercommunalité, est avant tout le caractère de ce qui est commun et qui conduit vers la coopération sur une même compétence autrement dit, elle permet aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public soit pour assurer certaines prestations. Cet outil à but déterminé c'est-à-dire d'élaborer de véritables projets de développement dans un domaine précis : celle du service d'eau potable. Elle n'a pas été créée directement pour un type de gestion mais celle-ci y trouve son compte, et principalement à l'époque où le développement industriel, de l'électricité s'imposait comme une nécessité, c'est seulement lorsqu'il y a eu *« la disparition d'un grand nombre de syndicats d'électrification, que la compétence en eau devient le principal moteur de l'intercommunalité »*[550]. Lorsque l'on parle d'intercommunalité, on doit tenir compte d'une différenciation entre Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), c'est-à-dire ceux qui ont une fiscalité par exemple, les Communautés de Commune ou Communautés d'agglomération et ceux qui sont sans fiscalité propre, par exemple les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), les syndicats intercommunaux à vocations multiples (SIVOM) et les syndicats mixtes. En France, l'intercommunalité est la possibilité pour des Communes d'exercer en commun certaines de leurs compétences lorsque les enjeux dépassent ceux d'une seule commune. La compétence *« eau potable »* se trouve, à cet effet placé entre ces enjeux, celle qui dépasse le cadre communal et celle qui demeure sous la responsabilité de la Commune même si elle est transférée à une structure intercommunale.

Par ailleurs, la création de structures intercommunales est devenue comme une contrainte et même si elle n'en est pas une, elle est vivement encouragée. En revanche elle est permise, pour la majorité des structures ou d'activités d'intérêt général, par de nombreuses législations successives. Les regroupements territoriaux font partie de ceux-là et pour la majorité d'entre eux leur création est toujours justifiée. Une création qui n'est pas évidente, car le plus souvent, ces intercommunalités *« sont constituées, parfois, sur des critères politiques, afin de ne pas mêler des sensibilités différentes*, au mépris, parfois, *de l'intérêt des habitants »*[551]. Si la législation, notamment celle de 2006[552], donne une compétence exclusive aux Communes pour la gestion de leur service d'eau potable, le législateur par une technique « *savante* » ou processus juridique s'est infiltré indirectement dans cette compétence pour en créer dans d'autres types de collectivités. Comme nous allons le démontrer, à travers l'intercommunalité, groupement par excellence, l'État avec la *« complicité »* de son

---

[550] PEZON Ch., et CANNEVA G., « *Petites communes et opérateurs privés : généalogie du modèle français de gestion des services d'eau potable* », espaces et sociétés, 2009/4 n° 139, p. 23

[551] VERPAUX M., « *Vraie ou fausse coopération intercommunale : comment les distinguer ?*», AJDA 2009, 1946 p.

[552] Loi nº 2006-1772 du 30 décembre 2006, *Op. cit,*

représentant sur le territoire, va être au cœur de cette opération en usant de ses pouvoirs de contraintes. Ici la recherche va s'intéresser à l'impact qu'ont ces groupements territoriaux à travers la compétence « *eaux* ». Celle, dont l'objectif est de gérer avec efficacité la ressource l'eau potable**.** Nous aborderons cette étude à travers l'analyse de ces trois réformes territoriales précises. Nous verrons que celles-ci ont tenté d'assainir la fragmentation communale par le développement des *« intercommunalités »,* mais n'y sont finalement pas parvenues. Cette fragmentation est un objectif, mais au point vu de l'efficacité d'une telle gestion c'est un autre objectif qui a un double visage : donc faire d'une pierre deux coups, est-ce que cela a été vraiment le but du législateur ? Ici la question de l'évolution et de la refonte intercommunale se pose avec acuité[553] : Il convient à cet effet, de se demander, est-ce qu'à travers l'objectif de la loi *« administration territoriale de la République »* de 1992, l'objectif de *« projet commun »* annoncé peut s'adapter au processus de gestion (1). Ensuite, la réforme de 1999, celle qui a également permis d'apporter des améliorations sur ce point : a-t-elle atteint son objectif en ce qui concerne les structures intercommunales ; depuis cette réforme plusieurs lois ont entendu favoriser l'intercommunalité (2), et enfin, à travers cette réforme adoptée en 2010, dont la vocation est de réformer les collectivités territoriales : quel est son impact sur la compétence *« eau potable »* ? (3)

1 - L'objectif de « *projet commun* » de la loi du 6 février 1992 et son adaptation en Outre-mer.

Nous n'allons pas refaire l'historique des groupements, car ils sont apparus jusqu'à cette période puisque les auteurs - Christelle Pezon, Guillem Canneva - l'ont si bien résumé[554]. Par conséquent, nous allons nous intéresser à la période après la décentralisation en raison de l'intérêt de l'étude. Cette dernière consiste en plusieurs points qui sont à la fois positifs et négatifs. Ainsi, ce processus de décentralisation va accélérer le processus du transfert de compétences, sans créer de nouvelles communes, mais favorable à la création de nouvelles structures, bien évidemment accompagnées de périmètres déterminant leur limite territoriale[555]. À ce propos, l'un des auteurs dans leur vision, voit ce développement sous un angle très général :En effet, selon Emmanuel Duru, , *« depuis la promulgation de la loi ATR, les tentatives de réforme centrées sur les mécanismes de recomposition territoriale se sont multipliées »*[556] *; e*n effe,t inciter les communes à se regrouper afin d'œuvrer ensemble est très bénéfique : Selon les dispositions de l'Article L5211-4-1 au I, *« Le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. »* la compétence « eau » trouve largement. Il est vrai que les autorités publiques poursuivent leur réflexion sur un objectif commun, en incluant au fur et à mesure d'autres aspects. Malgré les niveaux ou actes de la

---

[553] Cette refonte passe par trois principales réformes, d'une part la réforme territoriale du 16 décembre 2010, laquelle qui fixe l'objectif de simplifier et d'achever la carte de l'intercommunalité. Elle rend obligatoire l'appartenance à un EPCI à compter du 1er juillet 2013 à travers ses enjeux : elle crée une forme de solidarité territoriale : en imposant la généralisation par le rattachement des dernières communes isolées, ensuite, la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 modifie le paysage de l'intercommunalité, notamment s'agissant des métropoles. Et enfin, La loi « NOTRe » du 7 août 2015 n'est que le prolongement de ce mouvement en faveur de l'intercommunalité à fiscalité propre, élargissant les seuils et les compétences obligatoires de ces EPCI.

[554] PEZON Ch.et PETITET S., *« l'intercommunalité en France de 1890 1999, la distribution de l'eau potable en question »,* Arras, mars 2004, 17p.

[555] Nous verrons plus loin (2) que la loi du 12 juillet 1999 dite *« Chevènement »* aura pour but de renforcer encore plus la coopération intercommunale quant aux périmètres.

[556] DURU E., *« Etat des lieux de la coopération intercommunale, quinze ans après la loi ATR »,* AJDA, 2007 p.1852

décentralisation, les autorités publiques poursuivant toujours cet objectif de réduction du nombre de communes.

Pendant des années la question de l'intérêt commun s'est posée afin de remédier aux lacunes rencontrées dans la pratique communale, notamment à ce que le nombre de communes, comme nous l'avons évoqué, se réduise, ne serait-ce que par fusion. Mais en réalité, c'est sans aucuns résultats positifs. En instaurant cette dynamique de « *projet commun* » le processus va, non seulement s'amplifier mais également s'accompagner d'actes permettant sa mise en marche, c'est ainsi que la gestion contractuelle s'implose pour cette gestion. À ce propos ce n'est qu'en 1990 que les collectivités ont pris une certaine habitude d'utiliser le vocable de *« gestion déléguée »*, puis, avec la loi du 6 février 1992, un pilier fondamental a été posé. Il s'agit à ce propos d'une nouvelle notion, celle de *« convention de délégation de service public »* qui entrera dans le jeu des transferts d'un service public vers une structure privée ou publique. Celle-ci va être incontournable, avec un champ nouveau en termes de relation contractuelle et va s'accompagner de groupements de type nouveau qui vont être proposés, choisis par les acteurs, gestionnaires de services publics, tel que l'*« eau potable »*. Par ailleurs, la question d'intérêt communautaire ne peut être négligée et prendra toute sa place : ainsi il en va pour la reconnaissance et à la définition de leur intérêt communautaire. Cette notion est introduite par la loi de 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR), elle sert de ligne de partage, au sein d'une compétence, entre les domaines d'action relevant de la compétence communautaire et ceux relevant de la compétence des communes. Ainsi les collectivités qui opteront pour cette formule, pour la conduite de leurs actions, en tant que structures intercommunales, sont soumises à cette obligation. Par exemple les communautés d'agglomération exercent, au lieu et place des communes membres, des compétences au sein de groupes de compétences obligatoires ou optionnelles respectivement fixées par les dispositions du Code général des collectivités territoriale au I et II de l'article L5216-5, dont certaines sont subordonnées à la reconnaissance de leur intérêt communautaire. En ce qui nous concerne, la compétence « *eau* », elle fait partie du groupe de compétences optionnelles, un groupe qui ne concerne que certaines compétences obligatoires ou optionnelles expressément et limitativement énumérées par la loi, ainsi pour l'eau, la loi impose un transfert total. En Guadeloupe, cette formule est bien implantée dans la région Pointe-à-Pitre/Abymes, la communauté d'agglomération sous la dénomination de *« cap excellence »*, dispose entièrement de la compétence *« eau »* des trois communes membres, ou encore la communauté de commune du sud Basse-Terre, qui comme la précédente, englobe la compétence *« eau »* de ces communes adhérentes mais sur un plus large périmètre (plus de 10 communes). Parmi ces deux structures, le premier est une délégation de service public avec une entreprise privée, la Générale des eaux (GDE), et la seconde, fonctionne en régie directe : entre celles-ci, on peut dire qu'elles participent plus ou moins à un projet commun, alors que le législateur pense à un renforcement et un aménagement de ces structures intercommunales.

2 - Renforcement et aménagement des structures intercommunales et la loi dite *« Chevènement »*.

La réforme du 12 juillet 1999 avait pour objectif de renforcer la coopération intercommunale mais également de la simplifier. Celle-ci nous permet de nous interroger sur le fait de savoir est ce que *sur le plan local et singulièrement en Guadeloupe, comment s'est-elle manifestée ou encore est-ce que les autorités locales ont su l'expérimenter ?* Rappelons, qu'au-delà de la gestion au plan local

des services d'eau potable par les Communes - France métropolitaine et d'Outre-mer - la gestion peut être exercée par une structure intercommunale. Mais le transfert n'a pas été systématique, en effet, confier la gestion de son service d'eau à un Établissement de coopération intercommunale, était quelque chose de novateur dans l'esprit et moins dans les actes pour ces Communes, qui ont été, dès les premiers instants très réticentes. Cette novation était basée sur *« un projet de développement qui intègre, à l'échelle du territoire, des compétences très larges, certaines obligatoires, d'autres optionnelles ou facultatives »*[557]. De plus, cette réforme dite « *Chevènement* », par le processus de *« la rationalisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale* »[558] devait parvenir à réduire le nombre de services et singulièrement celui de l'eau potable. On s'est rendu compte que l'objectif de regroupement de Communes, créait un autre phénomène, celui de la complexification[559]. Ne parlons même pas du domaine qui nous concerne, celui de l'« *eau potable* », alors que ce dernier est d'une très grande complexité. Ce procédé de l'intercommunalité bien qu'elle tente de se moderniser au fil des années par l'intervention du législateur, ne date pas d'aujourd'hui. L'effet de la loi du 6 février 1992 précédemment étudiée, n'était qu'un aperçu, qui allait être développé dans les années à venir. En tout cas elle a permis aux autorités de mesurer l'ampleur des dégâts qui existent sur les territoires et ainsi envisager l'avenir sur de nouvelle base. À la veille de la loi *« Chevènement »*, la question était *de savoir comment simplifier ce procédé de l'intercommunalité ?* La loi dite *« Chevènement »*[560] avec un contenu, plus ou moins, amélioré a bien voulu apporter un certain nombre de réponses à l'endroit des améliorations qui sont nécessaires, mais les problèmes demeurent incurables en raison du manque de *« cohérence en raison de l'hétérogénéité des structures et de leurs règles d'organisation et de fonctionnement »*, car certains domaines sont soumis à une technicité plus pointue que d'autres, c'est le cas justement de l'eau au regard de sa gestion. Mais cette législation, qu'a-t-elle voulu privilégier est-ce la qualité aux dépens de la quantité ou l'inverse ? Il est vrai qu'une législation ne mesure pas toutes les circonstances de la situation qu'elle doit régir, ni si le contenu de ses articles va permettre d'atteindre tel ou tel objectif souhaité. À notre sens nous considérons que celle-ci, dans son esprit, a eu une vision futuriste, et que par conséquent l'on ne saura dire que le législateur s'est trompé bien au contraire, car cette législation a permis à certaines communes retardataires, ou dont les moyens sont limités, d'être au sein d'un groupement, en leur proposant des structures nouvelles comme, la Communauté de communes[561], Communauté d'agglomération etc., pour ne citer que celles qui sont installées sur le territoire Guadeloupéen. De surcroît, cette législation à fait évoluer l'intercommunalité dans son contenu en apportant des précisions, c'est-à-dire que la première catégorie des deux formes de structures citées, est destinée aux communes rurales et la seconde à l'agglomération moyenne avec comme différence que le critère de taille de population va au profit de la Communauté d'Agglomération. Par ailleurs, en Guadeloupe, deux communautés de communes ont été créées, la Communauté de communes de

---

557 PEZON Ch.et PETITET S., *« l'intercommunalité en France de 1890 1999, la distribution de l'eau potable en question », Op. cit.*, p. 24

558DEGOFFE M., *« La rationalisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale »*, AJDA 2007 p.1860

559559 MOZOL P., *« La coopération intercommunale depuis la loi du 12 juillet 1999 : un exemple de simplification réussie du droit ? »*, Petites affiches, 2007, n° 104, p. 36

560 Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, *Op. cit*

561 Rappelons que les communautés de communes ont été créées par les articles 71 et suivants de la *« loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République »* afin d'exercer en lieu et place des Communes membres un certain nombre de compétences définies par la loi et par leurs statuts. Mais son régime juridique a été modifié à plusieurs reprises, notamment par la Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, puis la loi du 27 février 2002.

Marie-galante, et celle du sud – Basse-Terre, transformée en communauté d'Agglomération ; puis celle de Pointe-à-Pitre/Abymes, Communauté d'Agglomération *« Cap-excellence »* depuis 2008. Cette loi de 1999, que l'on croyait que ses objectifs étaient atteints – c'est-à-dire, clore une liste déjà longue des organisations susceptibles d'exercer une responsabilité sur les services d'eau – n'est pas parvenue car cette question reste ouverte malgré ses effets ! À cet égard, l'on peut, par ailleurs, s'interroger sur le point de savoir si la coopération intercommunale, a été efficace en termes de simplification ? Cette dernière passe par une notion, qui est celle de « rationalisation », où les autorités vont envisager à nouveau la procédure de fusion sous une forme différente. Cet aspect a été mis en avant par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui se traduit par *« une prise de conscience »*[562] nous dit Michel Degoffe d'une extrême nécessité de rationaliser la carte intercommunale. En Outre-mer et singulièrement en Guadeloupe, des carences de l'intercommunalité ont été constatées en 2010[563]. La rationalisation des syndicats va s'opérer par les dispositifs de cette législation. Le problème c'est que le législateur a été pris à son propre piège. Certains auteurs disent que c'est un échec que le processus de rationalisation n'a pas été atteint, comme nous le précise Michel Degoffe, *« il existe dans le code des possibilités pour les communes de créer une communauté d'agglomération tout en maintenant le syndicat. »* [564]. Malgré les tentatives de l'État pour faire *« stopper de façon prétorienne la prolifération des syndicats mixtes »*[565] les syndicats mixtes ont subsisté aux barrages[566]. Si en France métropolitaine, ces agissements n'ont pas été suffisamment efficaces pour réduire le nombre de syndicats mixtes, en Guadeloupe, des syndicats mixtes, il y en a eu quelques-uns[567]. Beaucoup d'effort a été déployé sans trop de résultat, de plus rien qu'en constatant l'enchevêtrement de nombreuses structures, organisées sur des règles spécifiques, nous sommes très loin de l'objectif de simplification. À vrai dire, si ce n'est pas un échec, comment peut-on qualifier ce résultat. Car brouillé par ce chevauchement dès la fin 1990, la nouvelle vision de la carte administrative locale n'avait qu'une issue de sortie par la loi *« Chevènement »*, malgré ses ambitions, qui reste vaine[568]. En conséquence, la simplification recherchée par cette loi, n'était pas une mauvaise idée, mais encore nous le rappelons, si les gouvernants ont envisagé une

---

562DEGOFFE M., *« La rationalisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale »,* AJDA 2007 p.1860

563 Selon un rapport du Sénat, *« Malgré deux communautés d'agglomération et trois communautés de communes, l'intercommunalité en Guadeloupe reste parcellaire et lacunaire. On constate une incapacité à construire de vraies intercommunalités. En effet, seize communes de Guadeloupe sur trente-deux, soit une sur deux, ne font à ce jour partie d'aucune structure : Saint-François, Sainte-Anne, le Moule, Petit-Canal, Morne-A-L'eau, le Gosier, Baie-Mahault, Vieux-Habitants, Bouillante, Goyave, Capesterre-Belle-Eau, Trois-Rivières, Vieux-Fort, ainsi que les trois communes insulaires de la Désirade, Terre-de-Haut et Terre-de-Bas »*. In COINTAT C., et FRIMAT. B., Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale à la suite d'une mission d'information effectuée en Guyane, en Martinique et en Guadeloupe du 17 février au 4 mars 2011, Sénat N°2011-410, du 6 avril 2011, p.46

564DEGOFFE M., *« La rationalisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale »,* AJDA 2007 p.1860

565 *Ibidem,*

566 La décision du Conseil d'Etat : C.E., 5 janvier 2005, *Société des eaux du Nord*, Req., n° 26593 8, Rec., Lebon p. 6 est l'un des exemples.

567 A une certaine période, la Guadeloupe comptait des Syndicats mixtes dans la gestion de l'eau potable, qui s'est transformés depuis. Au nombre de quatre Syndicats de Communes, il s'agissait du Syndicat Intercommunal des Grands Fonds (SIGF), du Syndicat Mixte du Nord Grande-Terre (SMNGT), du Syndicat Intercommunal d'Adduction en Eau et Assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG), et Le syndicat des eaux Basse-Terre-Saint-Claude.

568 En effet, cette réforme n'est pas parvenue à supprimer les doublons : prenons le cas en Guadeloupe, pendant ces périodes des structures syndicales ont été instaurés : pour certaines, au milieu des années 1960 ce sont le Syndicat Intercommunal d'Adduction en Eau et Assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG) et le syndicat des eaux Basse-Terre-Saint-Claude, puis dans un second temps suivent ceux qui ont été créés au début des années 1970 : le Syndicat Intercommunal des Grands Fonds (SIGF), le Syndicat Intercommunal du Sud de la Côte Sous le Vent (SISCSV) et le Syndicat Mixte du Nord Grande-Terre (SMNGT). Seulement un qui a été transformé en Communauté de Commune du Sud-Basse-Terre, le syndicat des eaux Basse-Terre-Saint-Claude en décembre 2001.

telle simplification, il faudrait qu'ils prennent en compte la dimension territoriale en termes de démographie[569]. La Guadeloupe, de fait, est un territoire exigu, la simplification peut être envisagée en prenant en compte ce paramètre envisageant des regroupements beaucoup plus grands et plus pertinents. Ainsi, en 2010 une réforme majeure de l'intercommunalité a été instaurée avec comme but de rationaliser la carte des groupements intercommunaux mais également d'achever la carte intercommunale.

3 - La réforme du 16 décembre 2010 : un mécanisme de regroupement autoritaire, impactant sur la compétence *« eau potable »*

La loi du 16 décembre 2010 est une réforme supplémentaire, avec une méthode, plus ou moins inhabituelle. Une réforme dont le contenu allait produire un impact comme les précédentes sur les activités générales du service de l'*« eau potable* », qu'à cet effet, nous allons voir comment est-ce que cette réforme - loi n° 2010-1 563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales[570]-, par rapport aux précédentes étudiées s'est impliquée dans ce secteur. Précisions que celle-ci a principalement eu pour but d'organiser l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité de façon plus radicale, avec en ligne de mire la récupération des communes isolées[571] et poursuivre un objectif déterminant, celui de réduction des syndicats. À cela une remarque s'impose, c'est qu'elle ne précise pas quelles sont les principales compétences qui vont être transférées à cette structure, mais elle s'intéresse plus particulièrement au territoire qu'il va falloir redimensionner, autrement dit le mot-clé est, le périmètre ou s'exerce des compétences pour l'ensemble des territoires français. En effet cette réforme traite de l'intercommunalité à grande échelle, la question que l'on se pose est de savoir est-ce qu'elle pourra résoudre les difficultés d'éparpillement qui existent, principalement dans le domaine de l'eau potable ? Précisons que les Communes qui n'ont pas encore intégré une Communauté d'Agglomération sont encouragés à le faire, selon la réforme de 2015. Une réforme dont le but est de redéfinir en profondeur l'organisation institutionnelle des services publics[572]. En tant qu'apprenti chercheur, la question pour nous est de savoir, comment apprécier ce texte par rapport aux précédents sus-évoqués, c'est-à-dire les lois du 6 février 1992, dite « *ATR* » et de 1999 dits « *Chevènement* ». Comprise comme l'acte I de la (re) centralisation ou encore comme l'acte IIIème de la décentralisation, cette réforme, dite précisément *« de réforme des collectivités territoriales »* est une réforme structurelle de l'organisation territoriale. Cela ne veut pas dire qu'elle est porteuse de solutions, malgré ses objectifs affichés. En outre, réaliser des économies substantielles de gestion et réduire ce que l'on appelle le *« mille-feuille »* territorial est l'objectif globalement affiché[573]. Ce *« mille-feuille »* s'est constitué en ajoutant des structures à chaque réforme de l'intercommunalité. Ce phénomène, maintenant caractérise la France

---

569 Comme le précise Emmanuel Duru, *« L'ancienneté et le poids démographique sont des facteurs explicatifs des variations du nombre de compétences des communautés »*, DURU E., *« État des lieux de la coopération intercommunale, quinze ans après la loi ATR »*, AJDA 2007 p.1852

570 Réforme publiée au journal officiel le 17 décembre 2010

571 Sur chaque territoire français, des Communes isolées il en existe encore. En 2014 en Guadeloupe, sur 32 Communes, 5 Communes sont considérées comme isolées ou semi-isolée ont été recensé : Le Lamentin, Sainte-Rose, Deshaies, Trois-Rivières, Pointe-Noire.

572 Loi n° 2015-991, 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République.

573 En effet, comme le souligne Nicolas Kada, *:« la simplification du millefeuille territorial. Déjà inscrit dans l'exposé des motifs de la loi du 16 décembre 2010, cet objectif ambitieux et difficile[…] »* in Kada, N., « *L'État et le territoire : quelles missions pour quelle vision ? », Op cit* ., p.908

métropolitaine et les Outre-mer, c'est-à-dire plusieurs niveaux d'administrations locales se soldant par un surplus de structures de gestion des services publics lorsqu'on y ajoute, l'eau potable par exemple. Cette problématique est ancestrale mais c'est dans le domaine de la gestion l'eau potable que le constat est flagrant. Par ailleurs, cette réforme s'applique en général et dans un temps record sous les contraintes de circulaire du ministère et de l'autorité des préfets. De ce fait, la loi du 16 décembre 2010 a renforcé les pouvoirs exorbitants du préfet pour décider la création, la dissolution, la fusion, la modification du périmètre de ces établissements ; donc, si les pouvoirs de préfets ont été renforcés pour la mise en place rapide des dispositions relatives à ces structures[574], c'est parce que les élus locaux ont été, quelque part, les principaux acteurs de ce découpage. À l'issue de la loi de réforme, la catégorie des groupements de collectivités territoriales regroupe les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes. Plus précisément comme le précise l'article 30 de ladite loi, les catégories d'établissements publics de coopération intercommunale regroupent les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle et les métropoles. En Guadeloupe, le découpage a été fait en créant 5 catégories de coopération intercommunale[575], mais le plus important reste à faire. Car sur un territoire exigu comme la Guadeloupe, la compétence *« eau potable »* semble poser des problèmes aux acteurs malgré ces réformes successives. Des réformes qui décorent encore plus le paysage français, si ce n'est pas de nouvelles structures, ce sont de conditions supplémentaires qu'elles ajoutent. En effet, depuis la loi du 16 décembre 2010, six catégories différentes d'EPCI [576] ont été recensées, à savoir les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle et les métropoles. Un très large choix, qui ne peut être appliqué en Guadeloupe selon les critères démographiques. Devant cet éventail institutionnel, c'est encore et toujours les Communes qui déterminent les compétences qu'elles entendent transférer à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Cette liberté est cependant encadrée par le législateur qui a imposé, pour les Communautés de communes et les Communautés d'agglomération, l'exercice de deux groupes de compétences obligatoires (aménagement de l'espace et développement économique) et l'exercice de compétences optionnelles, en application des dispositions des articles L 5 214-16 et L.5 216-5 du CGCT. En conséquence, comme nous l'avons dite dans notre développement, si le bien-fondé de ces structures ne peut être mis en cause directement, la compétence *« eau potable »* se trouve dans une bascule à la fois entre son intégration directe et indirecte ce sont le choix des statuts de la Communauté d'Agglomération et celui de la collectivité compétente de rejoindre ou pas cette structure. Par ailleurs, nous avons constaté que la grande majorité de collectivités – Communes/Villes – n'a pas hésité à transférer ses compétences *« eau potable »* vers une structure intercommunale, mais sur certains territoires ou

[574] C'est le véritable objet des dispositions du III de l'article 60 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales qui en effet, permettaient au préfet, jusqu'au 1er juin 2013, de proposer un projet de fusion ne figurant pas dans le SDCI, de le soumettre à un vote à la majorité simple.

[575] En application de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, publiée au journal officielle 17 décembre 2010, organise l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité. Suivant la procédure, le dispositif sus-évoqué, la création du schéma départemental de la coopération intercommunale (SDCI) coproduit par le représentant de l'État et la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI). En effet, le 29 avril 2011, le préfet de Guadeloupe, a proposé un schéma départemental de la coopération intercommunale. Ensuite les communes et les Etablissements de coopération intercommunaux ont été consultés par le préfet afin qu'ils puissent donner leurs avis par délibération. Après consultation et compte rendu, lors de la séance du 20 décembre 2011, le préfet a adopté ce projet alternatif puis par arrêté préfectoral le rend effectif.

[576] Aux termes de l'article L. 5210-1-1 du Code général des collectivités territoriales

l'exiguïté, que nous avons déjà évoquée, s'apparente à l'une des conditions, l'on pourrait s'interroger sur la perception de l'intercommunalité et savoir si elle ne devrait pas être appréciée sur chaque territoire en termes d'efficacité ?

II - Instruments normatifs et catégories de conventions nécessaires aux transferts de la compétence *« eau »*.

Si le contrat ou convention porte sur l'une ou les activités de ladite gestion en eau « *potable* », pour la délégation de service public, le contrat d'abonnement ou le contrat de vente d'eau en gros (contrat d'échange), est l'instrument juridique de base, incontestable depuis des décennies. Cet acte vise, principalement, à organiser et encadrer une activité ou une action, et créer par conséquent un lien entre les parties - constitué entre deux ou plusieurs personnes : publiques et/ou privées - qui s'engagent volontairement à donner, faire ou ne pas faire quelque chose (le consentement condition de validité). À propos de cette analyse une double remarque s'impose : d'un côté, nous avons des règles dont la finalité première est d'encadrer celui-ci d'un point de vue global ; des règles qui doivent opérer en permanence une péréquation des intérêts qu'elles protègent. En effet, entre la convention de délégation de service public, le contrat d'abonnement et le contrat de vente d'eau en gros, les intérêts ne sont pas les mêmes, mais contribuent de part et d'autre à satisfaire un processus et la rendre efficace, malgré les difficultés de chacun de ces actes. Ceux-ci seront analysés dans un sous-titre, dénommé : *Nécessité des instruments normatifs et spécificités conventionnelles et leur application aux modes de gestion de l'eau* (A) d'autre part, par ces contrats précédemment analysés sera étudié, celui qui va permettre de réaliser ce transfert et permettre à la collectivité délégataire d'assurer la régularité administrative et technique du service d'eau. Ceux-ci vont, également, entraîner des conséquences d'ordres divers[577]. Pour une meilleure compréhension de notre démarche, la question de la durée semble assez importante, générant parfois ce que l'on appelle des *« rentes de situation »*, de plus le problème de longue durée qui, dans la plupart des cas crée une confusion entre intérêts financiers et objectifs à atteindre, mais enfin les pratiques des modes de financements et surtout l'absence de régularité qui va affecter ces relations contractuelles entre la collectivité et son prestataire (B).

A - Nécessité des instruments normatifs et spécificités conventionnelles et leur application aux modes de gestion de l'eau.

La collectivité qui fait le choix de transférer son propre service d'eau potable à un tiers sous la forme d'une gestion déléguée ou d'une délégation de service public (DSP) n'aura plus la maîtrise de celui-ci, et désormais va s'engager dans une relation contractuelle, parfois difficile, et pour quelques années. Ce transfert de compétence se résume simplement en confiant aux soins d'un tiers ou prestataire (personne privée) un certain nombre d'éléments : son service d'eau, ses infrastructures etc., lui permettant d'atteindre un objectif déterminé prévu dans un contrat et qu'aux termes du contrat, son patrimoine lui est rendu en bon état. Cette forme de contrat ou convention régie par des textes (législations, réglementations) a fait nettement évoluer le dispositif qui est soumis davantage à de nombreuses obligations réglementaires et surtout instaure une relation particulière

[577] Des aspects que nous n'étudierons pas tous ici, mais certains aspects pour des raisons pratiques

entre la collectivité et son délégataire. Pourtant l'atout que cet acte représente pour la gestion du service d'eau « *potable* » cache souvent sa réalité à la fois dans son exécution et dans les méthodes et pratiques, quelquefois prohibées, de l'exploitant (1). Par ailleurs, s'agissant du service d'eau « *potable* », qu'il y ait transfert ou pas de compétence, étant opérationnel celui-ci a une fonction d'utilité commune. Pour qu'elle soit accessible, permissive par la population concernée, le statut d'abonnée est nécessaire. Ce qui nécessite un contrat d'abonnement, dont les règles devant être fixées entre les parties, ne le sont pas directement, et quelque part ne répondent pas à celles qui régissent les contrats selon l'article 1101 du Code civil[578]. Le contenu est fixé par la partie la plus puissante : la collectivité en ne laissant que peu de marge à l'autre partie, c'est-à-dire l'usager, dont la seule liberté est d'adhérer ou pas au contrat proposé (2). Enfin, un mode de contrat, très particuliers, qui répond à une prestation précise, exécuté de façon très particulière : celui de la vente d'eau en gros ou contrat d'échange (3).

1 - Soumission au procédé contractuel ou conventionnel de délégation de service public de l'eau « *potable* ».

Le procédé contractuel ou conventionnel dans le domaine de l'eau est devenu presque une nécessité pour une collectivité qui, à partir du moment où elle transfère son service d'eau « *potable* » à un tiers se libère quelque part d'un lourd fardeau. En ayant recours à ce procédé, la collectivité se trouve dans une position de soumission, ou dans une situation contraignante (aux règles qui accompagnent ce dit procédé) par un formalisme juridique. Celui-ci, le contrat ou convention, est conclu seulement entre deux personnes : la collectivité délégante et son prestataire ou délégataire, Il exclut l'usager, lequel qui n'a ni le choix du service, ni celui de ses gestionnaires, et est simplement un client par obligation. Ce procédé contractuel de délégation de service public, permet, par le biais d'un contrat, l'exécution des missions de service public de l'eau mis à la disposition des collectivités[579]. *À propos de ce procédé qui, de nos jours, communes de France métropolitaine ou de Guadeloupe, n'a pas eu cette idée, un jour, de transférer sa compétence « eau », ou encore pour celles qui ont opté pour un tel procédé au risque, et d'une éventuelle mise en cause, arrivé à échéance*[580] *?* Aujourd'hui les chiffres parlent d'eux-mêmes, le transfert de la compétence « *eau* » vers une entreprise privée a augmenté d'année en année[581]. Ce procédé a une particularité, c'est qu'il va établir une relation contractuelle très particulière entre ces deux parties[582], dont la spécification des objectifs se résume à un certain nombre de contraintes, telle que : bordereaux des prix des travaux

---

578 Selon cet article : *« le contrat est un accord de volontés entre deux ou plusieurs personnes destiné à créer, modifier, transmettre ou éteindre des obligations »*.

579 Selon 'article L. 1411-1 du Code général des collectivités territoriales : « *une délégation de service publique est un contrat par lequel une personne morale de droit publique confie la gestion d'un service publique dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé »*

580 Nous verrons cet aspect, relatif à la durée de ces conventions dans le paragraphe suivant.

581 Cette possibilité à une origine très ancienne, c'est, effectivement, à partir de l'entre-deux-guerres, que la jurisprudence a admis que le législateur pouvait recourir aux personnes privées pour assurer un service public. Voir la célèbre jurisprudence du Conseil d'État : C.E., 13 mai 1938, *Caisse primaire « aide et protection* » Rec. Lebon, p. 417. En effet, par cette décision, le Conseil d'État a jugé que des personnes morales de droit privé pouvaient gérer des missions de service public.

582 Nous verrons dans le prochain paragraphe (b), les conséquences que cela va générer.

et compte d'exploitation prévisionnels[583] etc., dont le seul but, est d'assurer de meilleures performances en termes de qualité du service. Ce transfert opéré par la collectivité tient compte d'une réelle circonstance, celle qui montre que la collectivité n'a pas la capacité ou manque de moyens (administratif, technique et financier) pour accomplir ces opérations, et qu'elle doit obligatoirement avoir recours à un prestataire pour lui déléguer une part plus ou moins importante de ce risque. Cet acte par lequel la collectivité a délégué certaines compétences, est essentiellement caractérisé par le degré d'indépendance accordé au gestionnaire quant à ses moyens, autrement dit le risque financier lié à l'exploitation du service. Un risque qui pèse non pas sur la collectivité mais sur l'entreprise prestataire, en ce qu'il doit se rémunérer principalement, en tout ou partie, par le prix payé par les usagers du service. L'on peut à cet égard, voir la double facette de ce procédé, d'où le niveau de confiance accordé par la collectivité. En effet, dans la pratique ces formes contractuelles ne peuvent, seulement, être utilisées pour accomplir des missions obligatoires ou, selon les missions choisies par la collectivité délégante par différents modes de gestion[584], qui doivent respecter les dispositions de la loi du 29 janvier 1993[585] *« dite Sapin »*[586], codifiées aux articles L. 1 411-1 à L. 1411-18 du CGCT. En Guadeloupe, les principales conventions existantes dans le domaine de l'eau potable portent, le plus souvent, sur des contrats d'affermage, parfois de gérance[587] et de prestation de services, etc. Ces formes énumérées, principalement celle de l'affermage, sont soumises à la procédure de la gestion déléguée que l'on applique pour diverses activités d'une collectivité et singulièrement dans le domaine de l'eau. Cette gestion déléguée est très répandue, encore faudrait-il que l'ensemble de ces modes soient utilisés de manière efficace. À ce propos, le législateur a toujours légiféré afin d'apporter une certaine amélioration aux situations surtout en ce qui concerne la gestion de la ressource en eau : organisation et fonctionnement, sans jamais mesurer l'impact en termes d'efficacité. De plus, cette convention dite *« délégation de service public »* ne s'assimile pas à une *« privatisation, mais plutôt [à un] un compromis entre gestion publique et gestion privée »*[588], ce qui renvoie à une procédure mise en place par la loi dite « *Sapin* » du 29 janvier 1993[589]. Celle-ci va introduire plus de transparence mais également permettra une mise en concurrence lors des renouvellements dudit contrat, au regard des divers éléments, c'est-à-dire de la publicité, de la procédure d'appel à candidatures, etc. comme cela est précisé dans la loi du 11 décembre 2001[590] où une administration est susceptible de déléguer une ou plusieurs de ses missions de service public par

---

583 Celui-ci décrit un certain nombre de choses, c'est-à-dire la nature du service rendu à l'usager, fixe les conditions de prise en charge de la maintenance, du renouvellement et des investissements, la rémunération de l'exploitant privé et surtout le prix de l'eau etc.

584 A cet égard, nous avons quelques illustrations : la concession de service public, un mode de gestion, ayant fait ses preuves mais, est en voie de disparition ou peu utilisée. Nous avons également, la régie intéressée, un procédé qui est de moins en moins sollicitée et l'affermage, est un mode très utilisé encore de nos jours et qui, cependant, fait débat etc.

585 Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, Op.cit.

586 Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances dans le gouvernement Bérégovoy.

587 La gérance, inconnue des textes législatif, a été consacrée par la pratique. C'est le fait ou le gérant gère un service public pour le compte de la Collectivité et reçoit une rémunération forfaitaire sans intéressement du résultat, *in* http://www.pseau.org/outils/ouvrages/engees_gestion_des_services_de_l_eau_et_l_assainissement_delegation_et_contrat_de_service_2005.pdf

588 PEZON C., *« Organisation et gestion des services d'eau potable en France hier et aujourd'hui »*, Revue d'économie industrielle, n° 127, 3e trimestre 2009. p. 19

589 Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, Op. cit.

590 Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, J.O.R.F, n°288 du 12 décembre 2001

le biais d'un contrat. En France métropolitaine, c'est une tradition de retrouver des multinationales dont les filiales sont installées en Guadeloupe. Ils sont peu nombreux vu la dimension territoriale[591] : à cet égard l'on peut citer la Générale des eaux Guadeloupe[592], la Compagnie Guadeloupéenne de Services Publics (CGSP)[593] et la Nantaise des eaux service[594]. En revanche, au niveau mondial, plus de 90 % des ressources en eau potable sont gérées par des entreprises publiques[595]. Des prestataires privés, procèdent très largement par contrat d'affermage. Un mode de gestion semblable aux autres et dont le critère du financement est très marqué. En conséquence, cette possibilité permettant à une collectivité de transférer une compétence à un tiers, apparaît comme une possibilité avec des relations, parfois, déséquilibrées entre les parties, un mécanisme contractuel, plus ou moins, incomplet quant aux difficultés que rencontrent les collectivités dans la pratique.

2 - Le contrat d'abonnement et l'usager : une relation particulière entre prestataire et abonné.

Les relations entre l'usager et le service de distribution d'eau potable, généralement appelé *« service des eaux »*, résultent d'un contrat d'abonnement appelé *« règlement du service d'eau »*[596] potable autrement dit c'est le contrat de fourniture d'eau potable. Ces relations ainsi créées, facultatives à une époque, sont devenues de plus en plus obligatoires où l'eau ne peut être consommée, seulement après avoir été rendue *« potable »*. Ainsi, le particulier devient un abonné du service, c'est-à-dire tout usager du service de l'eau qui dispose d'un compteur mis à disposition par le distributeur d'eau et/ou ayant conclu une convention avec le distributeur d'eau et/ou la collectivité. Ce contrat, certes, de nature privée, va régir seulement les relations entre l'usager et le distributeur d'eau, et non avec la structure de gestion de l'eau (commune ou groupement). La structure de gestion leur délivre ce contrat ou règlement de service. Ce règlement, va constituer l'unique contrat puisque c'est ce document qui va définir les conditions générales (ensemble de règles) de l'accès au service d'eau, les droits et devoirs de l'usager, et notamment va créer un lien juridique entre l'usager et le service géré par ce prestataire. En effet, cet acte est considéré comme un contrat d'adhésion[597], c'est bien un consentement donné par l'abonné, mais il n'est pas rédigé comme un contrat classique. Il peut être considéré, selon Laurent Richer, comme « *un acte d'application de la convention de délégation de service public, qui définit les conditions d'organisation et de fonctionnement du service* »[598]. Le mode de contrat reste valable quel que soit le mode d'exploitation du service d'eau, mais dans le cadre de la gestion déléguée celui-ci fait débat quant à sa nature juridique[599]. De plus il doit être porté à la connaissance du consommateur comme le prévoit le Code général des collectivités territoriales, le

---

591 Soit une Superficie de 1780 km2

592 Ex., Société générale des eaux (Sogéa)

593 Filiale du groupe la SAUR (Société d'aménagement urbain et rural)

594 Filiale à part entière du Groupe Gelsenwasser, le numéro 1 allemand de la distribution d'eau potable et du traitement des Eaux Usées.

595 http://www.vp-partisan.org/article398.html

596 Ce modèle de règlement du service de distribution d'eau a été défini par la circulaire du 14 avril 1988 : Circulaire du 14 avril 1988 relative au modèle de règlement de service de distribution d'eau (J.O.R.F., 5 mai 1988, p.6136, art.21)

597 Le contenu du contrat est fixé par la partie la plus puissante économiquement. La seule liberté de l'autre partie étant d'adhérer au contrat proposé ou de ne pas contracter du tout.

598 RICHER L., « *Les services de l'eau potable et de l'assainissement dans la loi sur l'eau - La loi à la traîne de la jurisprudence* », AJDA 2007, p. 1176

599 NICINSKI S., « *L'usager du service public industriel et commercial* », L'Harmattan, 2001, p. 174 et *s.*

service d'eau doit fonctionner obligatoirement avec un règlement dudit service[600]. À cet instant nous considérons que cet acte est une convention spécifique, mais est-il régi par l'effet relatif des conventions prévu par l'article 1165 du Code civil comme dans le cadre d'un contrat classique ? Alors que l'effet relatif prévoit que seules les parties au contrat sont tenues par celui-ci, autrement dit, les conventions n'ont d'effets qu'entre les parties contractantes. À la lecture du texte évoqué, il est difficile, voire impossible d'imaginer l'inverse. Or, si le contrat est une loi entre les parties[601], celui-ci est façonné par la volonté des parties, ce qui, à notre sens, ne semble pas le cas. En conséquence, il est difficilement acceptable que l'autre partie, les usagers, subisse directement son contenu et ses conséquences. Par ailleurs, d'autres facteurs viennent, parfois, affecter sa bonne exécution, il s'agit des clauses abusives. Celles-ci sont quasiment interdites dans les règlements de service, en raison de leur caractère illicite voir abusif, même si dans ce type de relation, établi par ce règlement, les clauses sont rares, elles apparaissent le plus souvent de façon indirecte ; par exemple un usager peut recevoir une facture dont le prix à payer est exorbitant. Cela peut être dû à une erreur de facturation ou autres, si le service refuse de prendre en compte un tel fait, celui est de mauvaise foi. C'est justement ce type de situation qui mettait en cause la société, Générale des eaux Guadeloupe, et ses usagers sur cette difficulté, notamment, soulignée par la commission eau de Guadeloupe[602]. Cette situation s'apparente à l'une des clauses interdites, comme celle qui interdit aux professionnels de retenir les sommes versées au titre de prestations non exécutées. Autant de difficultés, d'origines diverses, viennent directement affecter cette relation contractuelle entre les parties. Comme le précise le Code général des collectivités territoriales, ce sont les collectivités gestionnaires de l'eau (communes et/ou groupements) qui l'établissent pour chaque service d'eau dont ils sont entièrement responsables[603]. Nous constatons ici que, malgré, la compétence reconnue à la collectivité gestionnaire quant à ce service de proximité, la décision qu'ils prennent pour établir leur règlement de service d'eau, n'est pas une décision unilatérale mais conjointe entre elle et la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) en l'absence des usagers. De plus, en application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (article 57), débattu en projet de loi[604], il est précisé qu'une fois que le règlement est établi, *l'exploitant remet à chaque abonné le règlement de service ou le lui adresse par courrier postal ou électronique.* Mais ce qui nous semble vraiment important, c'est lorsqu'il est précisé que *« le paiement de la première facture suivant la diffusion du règlement de service ou de sa mise à jour vaut accusé de réception par l'abonné »*[605]. La situation qui en résulte, c'est qu'une fois que l'usager a payé sa première facture et que celui-ci reçoit le règlement de service d'eau, en l'absence de réelle convention, il aura conclu l'acte le liant directement au service d'eau. Même si Celui-ci – règlement de service - conserve sa nature d'acte contractuel, ce qui n'est pas sans

---

600 Comme le précise l'article L.2 224-12 du Code général des collectivités territoriales.

601 Comme le précise l'article 1103du Code civil, *« Les contrats légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faits ».*

602 C'est ce que rappel le rapport de la commission eau du Conseil économique et social, régional de la Guadeloupe, *« Depuis 2011, la Générale des Eaux de Guadeloupe connait des difficultés dans la facturation du service d'alimentation en eau. La mise en œuvre d'un nouveau logiciel de facturation serait à l'origine de ces perturbations » in:* Conseil économique et social, régional de la Guadeloupe (CESR), « *le service public de l'Eau en Guadeloupe : analyse et propositions »,* Commission Eau, Rapport d'auto saisine, Juin 2015

603 Celui-ci est déterminé par le Code des collectivités territoriales au chapitre : « *Règlements des services et tarification* », ainsi selon l'article L. 2224-12, *« les communes et les groupements de collectivités territoriales, après avis de la commission consultative des services publics locaux, établissent, pour chaque service d'eau […] dont ils sont responsables, un règlement de service »*

604 JARLIER P., Rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles, du suffrage universelle, du Règlement et d'administration générale sur *« le projet de loi, sur l'eau et les milieux aquatiques »,* Rapport Senat, n°272, du 30 mars 2005, p.49

605 Art. L. 2224-12 du Code des collectivités territoriales

poser quelques problèmes et notamment fait appel à une question importante qui est celle de savoir *est-ce les usagers, abonnés du service d'eau peuvent se voir opposer le règlement de service ?* À cette question, la Cour de cassation[606] a estimé que le règlement d'un service de distribution d'eau n'était pas opposable aux usagers s'il n'avait pas été préalablement porté à leur connaissance, autrement dit, un tel règlement, a la particularité d'être un document à la fois acte réglementaire et contrat de droit privé, définissant les relations entre l'exploitant et les abonnés. Il doit être publié et notifié pour être opposable à l'usager. En conséquence Il résulte néanmoins de ces différents éléments étudiés sur cette question, que les droits des usagers demeurent, quelque part, limités tant que les relations contractuelles sont conclues sous cette forme contractuelle ou encore si aucun effort n'a été fait pour améliorer son cadre.

3 - La vente d'eau en gros ou contrat d'échange : un acte particulier.

Cela est devenu une habitude, voire une obligation, dès lors qu'il y a un « *échange* » entre personnes – publiques et/ou privées – la conclusion d'un ou plusieurs contrats devient à la fois une nécessité, une possibilité et des responsabilités entre les parties. Ces contrats, dont nous faisons état, et où les modes sont divers et variés, portant sur un objet déterminé entre les parties (collectivités), sont marqués par le consensualisme ou un échange de consentement. Ici, il s'agit du contrat, dénommé *« contrat d'échange d'eau en gros* » ou de vente d'eau en gros autorisé à l'article L.5 111-1 du Code des collectivités territoriales[607] : c'est un contrat de fourniture d'eau brute ou potable qui est très particulier, autrement dit, des *« échanges d'eau entre entités »*[608], une convention sur lequel porte son objet, précédemment évoqué, qui fait de celui-ci une particularité. À ce propos, deux éléments s'opposent : le premier, est celle de la commercialisation et le second, celui de la ressource en eau. Si l'on applique la logique du contrat d'abonnement au contrat de vente d'eau en gros : pour le premier, il permet au distributeur d'eau d'alimenter en eau *« potable »* l'usager et pour le second, c'est une prestation rendue à une autre collectivité où la vente d'eau en grande quantité. En conséquence, ces opérations sont, bien des ventes d'eau, pour la première, n'étant pas considéré comme une vente d'eau mais un service rendu à l'usager comparativement à la seconde, celle que nous traitons ici, où la vente d'eau en gros – brute ou potable – est un acte de commercialisation : en effet, l'eau est une ressource fondamentale quant à sa valeur naturelle et de plus est juridiquement, considérée comme un *« patrimoine commun de la nation »*[609]. Cette ressource, aussi fondamentale qu'elle soit, si l'on veut insister sur saveur, nous devons répondre à la question de savoir est-ce que *l'eau en tant que ressource naturelle, peut faire l'objet de commercialisation* ? Une question écrite a été, alors, posée au Gouvernement à ce propos : Elle concerne la vente d'eau, ne portant pas directement sur sa commercialisation mais sur ses *« conditions de ventes »*[610]. En effet, le ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, dans sa réponse[611],

---

606 Cour de Cassation., 1er Ch. Civ., 17 novembre 1987, n° 1221

607 Selon cet article : *« les collectivités territoriales peuvent conclure entre elles des conventions par lesquelles l'une d'entre elles s'engage à mettre à disposition d'une autre collectivité ses services et moyens afin de lui faciliter l'exercice de ses compétences ».*

608 Office de l'eau Guadeloupe, *« Schéma départemental mixte eau et assainissement, Volet eau potable – irrigation – phase 2 : Etude des solutions »*, Etude SAFEGE – ANTEA – SCP – ISL, 21 janvier 2011, p.18

609 L'article L. 210-1 du code de l'environnement, Op.cit.

610 Question écrite n° 01612 de M. Jean Louis Masson, (Moselle - NI), «Conditions de vente par une commune de l'eau issue de ses sources non exploitées », J.O.R.F Sénat du 30 aout 2007, p.1504.

611 Réponse du Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, (Question écrite n° 01612), M. Jean Louis Masson, (Moselle - NI), Sénat du 03 janvier 2008, p.20.

a précisé que : *« le fait que l'eau soit considérée comme patrimoine commun de la nation ne s'oppose toutefois pas à ce qu'une commune puisse commercialiser l'eau […]*. Ce dernier poursuit en faisant remarquer qu'*« une commune peut normalement procéder à la vente dans les conditions du droit commun, au profit d'une autre collectivité publique, de l'eau brute […] »*. Suite à une telle réponse, il est parfois difficile de comprendre cette situation où l'on nous annonce implicitement, que l'eau peut être un produit de commercialisation en l'état au regard du droit. Cette réponse, n'a pu être possible que lorsque le gouvernement, en contournant l'esprit et la lettre de l'article L. 210-1 du code de l'environnement, déplace le problème, passant ainsi de la commercialisation à celle des conditions de ventes : *est-ce une « entorse » discrète faite à l'article L.210-1 du Code de l'environnement ?* Par ailleurs, étant très particulier, le contrat permettant de réaliser cette opération de vente d'eau dans les conditions prévues par le droit, devient à son tour une problématique à l'égard de sa nature, que le juge doit, selon le différend, trancher. En effet, la jurisprudence administrative, après une décennie d'incertitude, a fini par poser définitivement le principe selon lequel le contrat de fourniture d'eau entre personnes publiques ne fait naître entre les cocontractants que des rapports de droit privé et ce, dès lors qu'il ne contient aucune des caractéristiques propres au contrat administratif[612]. Cette nature juridique (celle dudit contrat) souvent recherchée par le juge, où les parties sont le plus souvent des personnes morales de droit public : soit une structure communale et/ou intercommunale, est très importante lors d'un recours juridictionnel mais également, en cas de relations contractuelles conflictuelles entre les parties. Dans de pareilles circonstances, certes, problématiques, le juge devra trouver une solution. Savoir ce que la conclusion d'un tel contrat permet de réaliser est primordial. En effet, celui-ci ne permet ni l'exécution d'un travail public, ni l'organisation du service et encore moins ne dispose de clauses exorbitantes du droit commun. Ce sont ces quelques éléments qui ont permis à la juridiction de fonder sa décision, car entre ces personnes contractantes, il y a un contrat qui a bien pour objet la vente d'eau en gros. La question est la suivante : *« la convention en cause constitue-elle un contrat de droit public ou de droit privé »*[613] ? Comme le précise Stéphane Laget, à la suite de l'analyse de la décision du Conseil d'État[614], « *l'absence de présomption d'administrativité d'un contrat conclu entre deux personnes publiques »* et de la *« spécificité de l'usager »*, le contrat de vente d'eau en gros est contrat de droit privé. L'une des remarques que nous pouvons faire c'est que même la collectivité, celle qui achète, étant elle-même une personne publique, est considérée comme un usager. En ce qui concerne l'acte en lui-même, qui, le plus souvent, est écrit-il, doit entraîner des actions d'achats ou de ventes d'eau en gros. Or, en réalité, ce que nous observons c'est que personne n'achète de l'eau puisque tout se fait sous terre, par les réseaux d'eau avec comme moyens de vérification et de prélèvement des compteurs, qui parfois, sont défectueux. En Guadeloupe, les contrats de ventes d'eau en gros sont très anciens et ne sont, que rarement, révisés.

Par ailleurs, nous avons relevé des problèmes qui sont relatifs aux difficultés nées dans les conventions régulièrement passées entre une collectivité et des collectivités usagers. Il y a également des conséquences en matière de créances relatives aux impayés desdites opérations, comme le précise

---

[612] C.E., 15 septembre 2004, , ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement c/Syndicat intercommunal de distribution d'eau du Nord – SIDEN, req., n° 230901; C.A.A., de Marseille, 9 juillet 2007, n° 04MA02198, *commune d'Alet-les-Bains* ; LLORENS F., *« Les ventes d'eau en gros sont des contrats de droit privé »*, Contrats et Marchés publics n° 5, comm. 90, 2001, 5 p. Commentaire sous arrêt C.A.A., Douai, plén., 21 déc. 2000, Ministre. De l'aménagement et du territoire et de l'environnement, Préfet région Nord-Pas-de-Calais, Préfet Nord, n° 97DA01104, n° 97DA01412.

[613] LAGET S., *« La nature juridique du contrat de vente d'eau en gros »*, Petites affiches, n°39, 2005, p. 19, note sous arrêt, C.E., 15 septembre 2014, Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Req., nº 230901.

[614] C.E., 15 septembre 2014, *Op.cit.*

la Chambre régionale des comptes de Guadeloupe-Guyane-Martinique, dans son rapport en 2012[615]un problème de régularisation de convention formalisant la vente d'eau en gros[616], dont le principal concerné est le Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG) a été relevé des ventes d'eau réalisées, avec des contrats, pour la plupart injustifiés, causent bien des problèmes relationnels entre les parties concernées[617]. Mais le véritable problème se situe au niveau des créances qui sont anciennes et irrécouvrables pour certaines[618]. À ce propos, la Chambre constate, l'absence de convention formalisant la vente d'eau en gros. La question que l'on se pose enfin, est de savoir *: est-ce que de l'existence de contrats très anciens, dont la révision n'a pas été faite, alors que le prestataire de la vente en gros prend un avenant instituant une surtaxe sur ladite vente : est justifiée ou valable ?* La Chambre précise ensuite, que *« l'essentiel des recettes du SIAEAG provient de la vente d'eau »*. En conséquence ce type de contrat devrait être mieux encadré car cela montre, comme c'est le cas de ce syndicat, que certaines collectivités s'intéressent plus à la recherche de profits, en délaissant, de façon volontaire ou involontaire, leurs compétences dans lesquelles s'inscrivent la gestion de l'eau potable et ses services.

B - Les conséquences du transfert de la compétence « *eau* ».

À aucun moment l'on aurait imaginé les conséquences, certes graves, du transfert de compétences dans ce secteur et encore moins en ce qui concerne la rémunération de l'exploitant. Bien évidemment, ces interrogations portent sur la question de la rémunération de l'exploitant, car il est difficile de comprendre l'objet principal de celle-ci quant à la qualité du service délivré : quelle est l'efficacité de cette rémunération que perçoit l'exploitant ? (1). S'ajoute ensuite une autre conséquence, celle des contrats de longue durée : En effet, jusqu'à une certaine époque, la durée des conventions de délégation de service public était compréhensible et nécessaire dans toutes formes de contrats. Depuis, leur longévité a été jugée excessive causant, bien souvent, des désordres au sein des collectivités gestionnaires de l'eau, surtout en termes de transparence quant aux « *rentes de situation* » qu'elle peut générer. Ces conséquences ne peuvent ensuite qu'être répercutées sur les usagers quant à leur facturation d'eau qui est, le plus souvent, coûteuse sans qu'il y ait une bonne justification (2) ; cependant, ces informations peuvent être vérifiées à chaque fin d'exercice, si les rapports annuels sont produits ou transmis à la collectivité afin que cette dernière puisse exercer des

---

615 Chambre régionale des comptes de Guadeloupe-Guyane-Martinique (CRC), Rapport d'observations définitives sur la gestion du Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe, année 2005 et suivantes, n° 2012-1212, du 18 décembre 2012, p.16-17

616 En effet, À la suite d'une augmentation unilatérale du prix de vente d'eau en gros fait par le Syndicat d'intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG) au 1er juin 2008. Ce dernier n'a fait qu'adresser des décomptes aux collectivités, clientes. Il en a été fait de même pour son prestataire, la Générale des eaux Guadeloupe (GDE), en l'absence de factures sur ces ventes d'eau en gros depuis cette date.

617 Comme le précise l'étude faite en 2011 par l'Office de l'eau, *« Une vingtaine d'échanges d'eau est répertoriée entre les entités toutefois seulement 4 font l'objet d'une convention. Ainsi, les modalités de vente en gros ne sont pas clairement fixées entre les différentes parties. » in,* Office de l'eau Guadeloupe, *« Schéma départemental mixte eau et assainissement, Volet eau potable – irrigation – phase 2 : Etude des solutions »*, Op. cit, p 18

618 Dans le rapport de la chambre, (p.17 du rapport), nous constatons qu'en 2012, il y avait des créances qui dataient de 1988, 1990, 1992, 1993, 2004, 2008, 2009, 2010. Pour la plupart, elles seront, certainement irrécouvrables. Par exemple, un état des comptes de « vente d'eau en gros » pour la période concernée – juin 2008-Aout 2010 concernant les collectivités (débiteurs) : La communauté d'agglomération *« cap excellence »*, Syndicat intercommunal des grands fond, le syndicat intercommunal du nord grand Terre, la commune du Lamentin et celle de Trois-Rivières, s'élève à 27857434 euros.

contrôles nécessaires pour ensuite, qu'ils soient soumis aux contrôles de l'autorité financière et enfin mis à la disposition des usagers du service d'eau (3).

1 - Pratique des modes de rémunérations et risques financiers.

Comparativement aux activités d'intérêt général ou de service public comme des missions régaliennes ou de police qui ne peuvent pas être déléguées et ne peuvent, surtout pas, être confiées à des tiers, d'autres qui ne font pas partie de cette classification peuvent l'être : la compétence *« eau »* fait partie de celles qui peuvent être déléguées. Ce procédé de la délégation est le fait de confier cette gestion à un tiers, pour l'exécution dudit service. Celle-ci est confiée à un tiers selon des conditions et modalités définies par une convention de délégation de service public. Parmi ces conditions, la rémunération de l'exploitation en fait partie. Cette rémunération a une importance quant à la durée du contrat. Elle représente la contrepartie des diverses prestations qui seront effectuées eu égard aux facteurs de risque. Bien évidemment, l'exploitant encours un certain niveau de risques durant toute cette période suivant le mécanisme contractuel existant par exemple, cela peut être la concession, ou encore l'affermage etc. À travers ces mécanismes contractuels, les notions de risques et périls s'imposent. Puisqu'en Guadeloupe, la majorité des conventions existantes entre collectivités et groupements sont des contrats d'affermage. En effet, une fois que la gestion du service d'eau est confiée au délégataire – le prestataire – celui-ci exploite et entretient l'ouvrage à ses risques et périls et en agissant pour son propre compte. L'exploitant ne doit pas oublier que les installations et matériels - objet de l'exploitation mis à sa disposition - demeurent la propriété de la collectivité concédante, c'est l'une des principales règles prévues lors d'un transfert de charges[619] ainsi conclu dans la convention. Dans cette dernière, est prévue la rémunération du gestionnaire du service d'eau potable. Celle-ci va nous intéresser car il va s'agir d'exposer son impact au regard des risques qu'il encourt quant à la prestation attendue par les bénéficiaires – les usagers. Cette rémunération est liée également à d'autres notions comme le risque et péril ou transfert de risques, et qui prennent en compte ces différentes missions qui contribuent à la gestion concédée. C'est en fait une réalité, voire une contrainte pour le prestataire. Elle doit par ailleurs être *« substantiellement assurée par le résultat de l'exploitation du service »*[620]. À ce propos de nombreux débats ont eu lieu entre la notion de délégation de service public et celle de marché, lequel s'oppose à la première quant au critère de rémunération et du transfert du risque d'exploitation à l'exploitant[621] - dont nous n'entrerons pas dans ces débats – doctrinaux et juridictionnels - qui ont déjà eu lieu entre ces notions - délégation de service public et marché public — et qui, n'ont que peu d'intérêt ici, mais nous n'omettrons pas de préciser que le transfert de risques d'exploitation est étroitement lié avec la rémunération de l'exploitant : En effet, l'engagement contractuel du prestataire quant aux objectifs préalablement définis est déterminant. Nous constatons que celui-ci est un leurre, car au regard des objectifs, le gestionnaire ne

---

619 Elle permet au délégataire d'exploiter une ou plusieurs missions du service d'eau potable, que nous avons déjà traité. En effet, l'article L. 2224-7 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) précise ce qu'est un service d'eau potable, une fois crée, consiste à assurer *« tout ou une partie »* de cette chaine de missions, qu'elles soient transférée ou pas. Elles sont listées de la façon suivante, il s'agit de la production par captage ou pompage, la protection de point prélèvement, le traitement, le transport, le stockage, et enfin la distribution.

620 C.E., 30 juin 1999, *Syndicat Mixte du Traitement des Ordures Ménagères Centre Ouest Seine-et-Marnais (SMITOM),* Req., n° 198147, Rec. Lebon T.

621 Voir en ce sens, BERGEAL C., *« Importance du critère de la rémunération dans la distinction entre les marchés publics et les conventions de délégation de service public »,* AJDA, 1999 p.714

respecte pas son engagement contractuel envers la collectivité et ses usagers[622]. Il en résulte que cet engagement semble très complexe pour le gestionnaire, alors que c'est lui qui est détenteur d'un *« savoir-faire »* et de l'expérience nécessaire. De plus, il est clairement précisé dans les grandes lignes de la définition de la notion de délégation de service public que la rémunération du prestataire ou délégataire est *« substantiellement »* assurée par le résultat de l'exploitation[623]. Celle doit, évidemment, être *« liée aux résultats de l'exploitation du service »* ce qui est tout à fait normal. En revanche elle peut – cette convention - être parfois peu opérante pour ces contrats, comme le précise Rozen Noguellou. À ce propos, l'on doit avoir une certaine inquiétude sur la base de cette rémunération quant au résultat d'exploitation qui devrait correspondre aux objectifs fixés, alors qu'en revanche la situation se présente autrement dans la pratique – cas du processus de gestion de l'eau en Guadeloupe –. À défaut de sanctions du délégant – la collectivité - le prestataire perçoit une rémunération, plus ou moins, égale, quel que soit le niveau du risque engendré. Par ailleurs, un autre problème se pose c'est celui de l'équilibre du contrat ou de son économie. En effet, il arrive parfois, que ce dernier – le prestataire - n'arrive pas à atteindre la recette nécessaire quant aux coûts des travaux de réhabilitation auxquels il doit satisfaire et qui sont considérables. La seule solution qu'il envisage c'est la modification du contrat. Sur cette interrogation la juridiction administrative se trouve embarrassée : que *devrait-il faire autrement, rechercher, certainement, un certain équilibre contractuel en termes de compensation ; est-il possible lorsque le contrat est en cours d'exécution, ou encore peut-on envisager une quelconque « modification du mode de rémunération du délégataire »*[624] *?* En effet, il est clair, qu'en voulant chercher cet équilibre contractuel, celui-ci va se heurter à une difficulté quant à la conclusion même du contrat mais également à la possibilité, d'envisager un avenant au contrat en cours d'exécution en l'état actuel du droit positif. Comme le précise, Lehoux F., *« il n'existe pas de disposition permettant de déterminer avec précision dans quelle mesure il est possible de modifier une convention de DSP en cours d'exécution »*[625]. C'est au cas par cas que le juge administratif portera des réponses à cette question. En effet, il arrive que le juge rejette une demande lorsqu'un avenant a pour effet de modifier le mode de rémunération[626] de l'exploitant. En revanche dans une décision[627] *« admet la modification du mode de rémunération du délégataire, au motif, notamment, que l'avenant préserve le risque d'exploitation initialement convenu entre les parties »* [628]. En conséquence, toutes les possibilités sont recherchées pour satisfaire aux vœux du gestionnaire, de façon à ce qu'il perçoive cette rémunération à travers les risques d'exploitation. De façon générale ces pratiques sont des moyens qui ne justifient dans aucun cas d'affecter la qualité de la prestation délivrée aux usagers, et plus ces derniers n'ont aucune information sur les transactions en raison d'un manque de transparence sur lequel les juges financiers ne cessent de faire des recommandations. Compte tenu de la durée de la convention cela crée des situations de rentes.

---

622 Car s'agissant des usagers, ils sont *in finé* sous la responsabilité du gestionnaire, car c'est lui qui fournit la prestation et pour la collectivité, il ne respecte pas les termes du processus de contrôle des infrastructures

623 C. E., 15 avril 1996, *Préfet des Bouches-du-Rhône* et 30 juin 1999, *SMITOM*

624 LEHOUX F., *« La difficile appréhension de la notion substantielle dans les DSP»,* Contrat public, n°157, 2015, p. 67

625 *Ibidem,* p. 65

626 C.A.A., de Paris, 17 avril 2007, *Sté Keolis*, req. n° 06PA02278

627 C.A.A., de Marseille, 28 avril 2014, *req.*. n° 12MA00238.

628LEHOUX F., *« La difficile appréhension de la notion substantielle dans les DSP», Op. cit,* p. 67

2 - La durée des conventions de délégation service public entre *« rentes de situation »* et transparence dans la qualité du service.

Les conventions conclues entre personnes - publiques et/ou privées - résultent du choix de la collectivité et ce, à double titre : d'une part, par le choix du prestataire et d'autre part, par les missions de ces services publics (un ou plusieurs) et singulièrement celui de l'eau potable, qui seront transférées à un tiers. Ce dernier – le choix des missions - nous concerne directement pour l'étude de cette partie. Ainsi, cette dévolution contractuelle, marquée par la durée d'exercice de telles ou missions ou activités, est très importante mais se heurte à une limite générale : l'échéance. Cette durée, lorsqu'elle est trop longue devient, à terme, un problème[629]. Selon la définition du dictionnaire Le Robert, la durée, c'est un *« espace de temps qui s'écoule entre le début et la fin »*. Cette durée, en tant qu'espace de temps, se caractérise en termes de longévité, de continuité des activités d'un service public à caractère industriel que le prestataire aura à gérer. À travers cette longévité d'autres intentions peuvent naître et ainsi créer une situation où les intérêts personnels l'emportent pouvant favoriser ce que l'on appelle *« des rentes de situation »*[630]. Les risques que prend le prestataire ne sont pas les mêmes que ceux attendue par la gestion dudit service. Désormais, dans de pareilles situations, ceux-ci ne peuvent que porter atteinte, à la fois, au service en termes de qualité et aux usagers (en termes du coût du service).

Par ailleurs, la question de la durée des contrats de délégation de service public est devenue une préoccupation depuis les réformes : lois dites « *Sapin* » de 1993[631] et « *Barnier* » de 1995[632]. Avant ces réformes, la durée des contrats ne se posait pas concrètement, devenue une inquiétude depuis la révélation de diverses affaires délicates dans ce secteur (corruption). En effet parmi ces services publics, il y a celui de l'eau potable ou la longue échéance était devenue une pratique, voire une habitude. En retour la question de la qualité du service fournie aux usagers qui n'était pas totalement satisfaite. S'il y a eu des conclusions de contrat, c'est qu'il y avait non seulement une carence mais aussi une recherche d'efficacité à travers un but principal du contrat, en confiant l'exécution du service public de l'eau à un prestataire, avec également un transfert de responsabilité de ladite gestion. Pour mieux comprendre l'importance de ces conventions ainsi conclues, revenons à leur genèse. À l'origine, l'unique mode de contrat était celui de la concession en raison de son objet qui pouvait être des travaux d'ouverture de nouvelles voies publiques et de tous autres travaux communaux[633]etc. En effet, *construire, exploiter, transférer*, était les principaux objectifs de ces conventions[634], c'est également l'une des raisons principales qui a instauré ces longues durées. Au fil des années, les modes de gestion ont évolué avec un certain degré de d'indépendance accordée au gestionnaire. Des contrats, de formes nouvelles, ont été instaurés, faisant désormais partie d'un

---

629 DUROY S., *« La remise en cause anticipée des délégations de service public »*, AJDA 2003, p. 872

630 AUBY J.-F., *« la durée des délégations conventions de délégations de services public »*, *Petites affiches*, 1996, p. 12

631 Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite loi dite « Sapin », J.O.R.F, du 30 Janvier 1993

632 Loi n° 95-101 du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, *dite loi "Barnier"*, J.O.R.F, 3 février 1995.

633 LUCHAIRE Y., *« Délégation de service public »*, JurisClasseur Collectivités territoriales, Fasc. 763, 2015, n°4

634 De nombreux contrats de concessions ont été conclus pour l'exécution de travaux concernant les grands services publics, dont les concessions étaient diverses : concessions dans les cimetières, concessions d'eau, de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique etc. la législation de l'époque celle de 1884 (l'article 133, Loi du 5 avril 1884, art. 133, 9° et 10°).

ensemble, appelé « *délégation de service public*[635]. Parmi eux, celui de l'affermage qui a rapidement pris un essor considérable c'est la raison pour laquelle l'on s'y intéresse particulièrement. Mis à part les autres points de la convention, il y a sa durée, qui était parfois supérieure à trente ans (30 ans)[636], voire quatre-vingt-dix-neuf ans (99 ans)[637]. En Guadeloupe le mode de gestion dans le domaine de l'eau est, en majorité, celui de l'affermage[638] ; dans ce cadre, les contrats conclus avaient une durée qui variait entre 12 à 15 ans[639]. Mais, globalement cette trop longue durée, est la conséquence d'une liberté laissée aux parties, selon leur objectif conventionnel, ce qui n'a pas été sans conséquences. C'est la raison pour laquelle le législateur s'est empressé de trouver des solutions à cette question en légiférant rapidement. Malgré la loi dite *« Sapin »* et ses limites[640], un certain nombre de dérives avaient été constatées de par leur effet négatif sur ladite gestion considérée, et la nécessiter de réclamer : une meilleure transparence[641] dans la gestion : une réponse que devait apporter le législateur de 1993[642]. En effet, selon la législation, la durée normale d'une délégation de service public doit éventuellement correspondre à la durée normale d'amortissement des installations mais également à la durée normalement attendue pour que le délégataire puisse couvrir ses charges d'exploitation. Il est vrai que la réduction de la durée, en déterminant seulement les principes de calcul ne pouvait être efficace si la durée maximum avait été, elle aussi fixée, ce que loi « *Sapin »* n'avait pas précisé. Un article spécifique[643], qui régit cette limite, stipule que *« les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée… »*. À ce propos, la doctrine[644] y voit une incertitude, par exemple sur la nature exacte de ses amortissements. Par ailleurs la confirmation vient du Conseil d'État en 2009, en apportant une petite amélioration. Ainsi, dans la célèbre affaire *« Commune d'Olivet »*[645], la jurisprudence a été claire dans sa réponse, en réaffirmant certains principes (l'article 75 de la loi du 2 février 1995)[646] selon lequel, dans le domaine de l'eau potable, la durée des délégations de service public ne peut excéder 20 ans ; une durée excessive au-delà de celle-ci peut entraîner sa nullité, ou sa caducité[647]. À propos de la limitation contractuelle cette

---

635 Comme nous l'avons déjà vue et affirmé que c'est la jurisprudence du Conseil d'Etat qui créée ce package, en admettant de manière traditionnelle comme les éléments qui vont, désormais, constituer des contrats de délégation de service publics, à savoir la concession, l'affermage, la régie intéressée et la gérance.

636 Comme le précise Edouard Geffray, *« Avant l'intervention de la loi de 1993, les délégations de service public étaient souvent conclues pour des durées assez longues – 20,30, 50 ans voire plus. »*, in GEFFRAY E., « *L'application aux contrats en cours de disposition nouvelles sur la durée des contrats*», RFDA 2009, p. 449.

637 Par exemple dans le cas de la jurisprudence Commune d'Olivet, le contrat de délégation de service public était de 99 ans.

638 En effet, en 2008 l'on constate que sur 34 Communes, 27 ont fait ce choix de transfert pour l'alimentation en eau potable, aujourd'hui quasiment 85 % des communes y sont. Ce transfert de compétence par dévolution contractuelle concerne à la fois le mode de fonctionnement par contrat d'affermage que ceux gérés en régie

639 En revanche Dans le cadre de la régie, la durée moyennes était environs de 10 ans : Agreste, *« Eau potable : la réduction des fuites »*, DAAF Guadeloupe – SISE, Enquête sur l'eau et l'assainissement en 2008, n°9, juin 2011, p.2

640 Des limites qui sont prévues à l'article 40 de la loi, dite « sapin » de 1993, *Op. cit.*

641 Depuis les années 1990, de nombreux abus et dérives ont été observés principalement, dans ce mode de gestion, suivis de scandales divers portant sur le prix de l'eau, la qualité du service et autres et qui ont ensuite nécessité une plus grande transparence.

642 En référence à la loi du 29 janvier 1993, *Op. cit.*

643 L'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT)

644 AUBY J.-F., Petites affiches, *Op. cit.*, p. 1

645 C.E, Ass., 8 avr. 2009, *Compagnie générale des eaux (CGE) c/ Commune d'Olivet*, req. n° 271737 et 271782, Rec. Lebon

646 Loi n° 95-101 du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, *dite loi "Barnier"*, J.O.R.F, 3 février 1995.

647 Selon Sophie NICINSKY *« l'arrêt est censé mettre un terme aux contrats de très longue durée tel que celui conclu par la commune d'Oliver (99 ans) générant de véritable rentes de situation »* in NICINSKI S., « *L'arrêt Commune d'Olivet et les distributeurs d'eau »*, AJDA 2009, p. 1747

décision est « *un arrêt de principe en matière de délégation de service public* »[648]. Par ailleurs, en Guadeloupe, la durée pose un second problème. Ainsi le Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe[649], dont la création date du début des années 1960, a passé une convention avec le principal prestataire la Générale des eaux de Guadeloupe (GCE), qui au cours de ces années a plusieurs fois changé de nom[650]. La longue durée - des relations contractuelles - a, pendant quatre décennies – entraînée des conséquences quant à la qualité du service rendu. À cet effet nous pourrions nous interroger sur le fait de savoir *si ces contrats de longue durée généraient une situation de rentes ?* Sur cet état de fait, ni la législation, ni les juridictions ne l'évoquent. Nous ne saurions dire que ces conventions conclues d'une durée, plus ou moins, longue, l'avaient été pour cette raison. Sans vraiment évoquer cet aspect de rentes, si bien, qu'à partir de 2009, suite au manque de transparence dans leurs relations contractuelles avec le prestataire[651] - la générale des eaux Guadeloupe (GDE) - le syndicat a changé le mode de contrat. En effet, ce nouveau contrat (prestation de service) a été conclu pour une durée beaucoup plus courte que la précédente, c'est-à-dire de cinq ans (5 ans)[652]. D'après les considérations évoquées, nous comprenons l'effet inattendu que procuraient ces longues durées, en autres créant un déséquilibre dans les relations contractuelles. Implicitement l'on pourrait supposer qu'une telle situation comme celle *« des rentes de situation »* peut l'être à partir du moment où l'on s'intéresse directement à la facture d'eau potable, quant aux coûts du service. Ce qui voudrait dire qu'en définitive, lorsque le service n'est pas entièrement satisfait, la question relative à son prix – ou éléments composant la facture d'eau - doit être remise en cause car celui-ci ne répond pas clairement aux objectifs. Si le législateur puis la juridiction administrative, ont imposé et confirmé cette réduction, ils n'ont, quelque part, pas résolu les problèmes visibles ou réels, et plus précisément ceux permettant d'avoir une gestion moins contrariante et plus rigoureuse. Nous partageons cette prise de position du juge qui sanctionne, le *« principe »*[653] de durée des conventions, en mettant fin en partie à tous abus, de positions dominantes des délégataires sur les collectivités. La situation de rentes, même si elle existe, n'est pas toujours prouvée, elle demeure dans l'ombre, à terme un enrichissement pour ces prestataires.

3 - Absence de régularité et rapport du délégataire.

La rédaction de *« rapports »* dans le cadre de la gestion d'un service public en général et singulièrement dans le domaine de l'eau *« potable »* est une exigence législative et réglementaire[654]. Certaines législations, notamment, celle n° 95-127 du 8 février 1995 prévoient que ces rapports, une fois rédigés, sont destinés à l'information des collectivités publiques intéressées et des usagers du

---

648 Instruction du 07 décembre 2010, relative aux « *conséquences de l'arrêt Commune d'Olivet – Durée des délégations de service public* », N° 10-029-M0

649 Une structure qui, avant 2010, était très importance avec onze Communes adhérentes.

650 Au départ était la SOBEA, en 1986 devient la Société générale des eaux et d'assainissement (SOGEA) enfin en 1998 devient la Générale des eaux Guadeloupe.

651 En 1994-1995, le problème du prix de l'eau ou un certain nombre d'usagers de l'eau de Capesterre-Belle-Eau en colère se sont révolté.

652 Cette convention allant du 01 juin 2008 au 31 mai 2013.

653 BONNOTTE C., *« Les conventions de service public et le temps »*, RFDA 2005, p. 89

654 Loi « Barnier » du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement ; - Arrêté du 2 mai 2007 relatif aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services d'eau potable et d'assainissement ; - Décret n°2007-675 du 2 mai 2007 relatif aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services d'eau potable et d'assainissement ; - Circulaire n°12/DE du 28 avril 2008 relative à la mise en œuvre du RPQS des services publics d'eau et d'assainissement - Arrêté du 2 décembre 2013 modifiant l'Arrêté du 2 mai 2007 relatif aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement.

service d'eau. Ils sont au nombre de deux : le rapport annuel du délégataire et le rapport sur les prix et la qualité du service (RPQS), et ils ne peuvent se confondre. Ce sont, bien évidemment, ces rapports annuels qui retracent toutes les opérations d'une année écoulée de ladite gestion dont le contenu est totalement différent. L'article 73 de la loi du 2 février 1995 ou loi dite *« Barnier »*, précise en effet ces deux aspects : d'une part, c'est le maire, ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, qui doit présenter à son assemblée délibérante, chaque année, dans un délai déterminé[655] un rapport (ou deux rapports distincts, au choix) sur le prix et la qualité des services publics de l'eau potable et de l'assainissement. Ensuite, dans un second temps, dans le cas de la délégation de service public, le rapport annuel produit par le maire va préciser la nature exacte des services délégués ; en outre, les indicateurs financiers relatifs aux recettes perçues distinguent la part revenant au délégataire de celle destinée à la Commune ou à l'Établissement public de coopération intercommunale. Dans la pratique de la gestion des services publics d'eau, la production de tels rapports, est une obligation d'information contractuelle qui n'est, le plus souvent, pas respectée. Or étant, juridiquement, une contrainte pour les collectivités organisatrices des services, celles-ci ne doivent pas faillir à son obligation. Une telle production, chaque année, doit être présentée au conseil délibérant : conseil municipal et/ou conseil communautaire que ce service soit géré en régie[656] (Commune ou Établissement public de coopération intercommunale) ou géré sous la forme de délégation de service public[657]. Or, nous constatons qu'en Guadeloupe, il n'existe quasiment pas sur le tableau d'affichage des collectivités, comment caractériser cette absence voire un oubli de la part de ces dernières, ou s'il y a transmission encore faudrait-il que celui-ci soit transmis à la collectivité dans le délai requis[658]. Dans de pareilles situations, la notion d'« *obligation* » doit certainement être redéfinie pour elles, autrement dit, ce qui contraint une personne, physique ou morale, de faire. Ces considérations soulèvent une interrogation qui est celle de savoir est-ce qu'en l'absence de transmission, ces collectivités *« rebelles » peuvent-elles être sanctionnées ?* Car la production de tels rapports contient de nombreuses informations qui pourraient servir d'appui logistique pour établir certains contrôles en cas de doutes ou d'incompréhensions, qu'à ce propos, l'article L. 1 411-3 du Code général des collectivités territoriales[659], précise qu'il appartient au délégataire de produire ces rapports chaque année avant le 1er juin à l'autorité délégante : la collectivité ; ceux-ci doivent retracer

---

655 Ce délai est de six mois de la clôture de l'exercice considéré

656 Le maire de la commune ou le président de l'EPCI présente à son assemblée délibérante un rapport sur la qualité et le prix du service (pour les services d'assainissement et AEP). Ce rapport annuel sur le prix et la qualité du service (RPQS) est présenté dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné (art. L2224-5 et D22241 du Code général des collectivités territoriales). Les communes, qui ont délégué leur service à un EPCI, sont destinataires du RPQS. Le maire le présente dans les 12 mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné. Le RPQS est complété par un rapport sur les compétences non transférées (voire art. D2224-3 du C.G.C.T).

657 Lorsque la commune ou l'EPCI a délégué le service à un prestataire, ce dernier produit chaque année avant le 1er juin une note comportant notamment les comptes retraçant les opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité du service (L1411-3 du CGCT).

658 C'est justement ce que souligne Alain CHOSSON dans une étude de 2013, ou l'auteur fait remarquer que l'obligation de transmission de ce rapport est négligée par un nombre important de collectivités. Cette situation est justifiée par opération de contrôle de l'association des consommateurs et usagers (CLCV) qui a été sollicité à cet effet. Ainsi en 2011, après avoir passé en revue « *quatre-vingt collectivités en France métropolitaine et départements d'outremer* », selon des critères précises, à savoir : « de *taille, de répartition géographique et de mode de gestion des services, qui desservent au total près d'un quart de la population* » , Cette enquête révèle des insuffisances à la fois en ce qui concerne les rapports transmis incomplets de la non transmissions de rapports et ce depuis la précédence enquête réalisée en 2005, malgré de nombreuses relances. De même les difficultés que rencontres les petites communes dans la rédaction de leur rapport est aussi une problématique. Il suffit de s'en rendre compte, car les chiffres parlent d'eux même, comme le montre cette étude : *« les Communes qui n'ont pas transmis leur rapport représentent encore 18 % de l'échantillon, mais elles étaient 27 % précédemment.* », seulement « *Vingt-cinq pour-cent des rapports sont parvenus dans les deux semaines qui ont suivi l'envoi du courrier de l'association, la moitié entre trois et quatre semaines après ce courrier* ». Voir CHOSSON A., *« Droit à l'eau : de l'assujettissement au consommateur éco-citoyens »*, Sciences Eaux & Territoires, n°10 – 2013, p. 48

659 Ce texte est issu du décret 2005-236 du 14 mars 2005, *Op.cit.*

la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public avec une analyse complète de la qualité du service. De plus, il devra éventuellement être assorti d'une annexe permettant à ladite autorité d'apprécier les conditions d'exécution dudit service public. En second lieu, c'est la production desdits rapports annuels qui permettra aux autorités compétentes (administrative et financière) spécialistes des questions financières d'exercer un double contrôle sur ces éléments. Et c'est la juridiction financière qui aura à accomplir cette tâche, qu'il s'agisse de la Cour et/ou la Chambre régionale des comptes. Celle-ci va exercer un contrôle de gestion[660] en toute objectivité, s'exprimer directement sur tels ou tels aspects du rapport qu'il trouvera incohérent ou pas et le transcrire dans son rapport particulier sur divers secteurs d'activités délégués et surtout en ce qui concerne la compétence d'eau *« potable »*. Comme le précise la jurisprudence[661], le pouvoir de contrôle administratif du délégant sur l'activité du délégataire dans le cadre de la gestion déléguée, n'est, malheureusement, pas limitée par les dispositions du contrat et est élargie dans l'intérêt général. C'est une procédure qui va garantir une certaine transparence[662] à travers un contrôle qui va s'exercer sur les données communiquées spontanément, contractuellement ou réglementairement, par le délégataire ou encore sur l'ensemble des éléments de calcul et de comptabilité. Ainsi comme le précise l'article R. 2 222-1 du Code général des collectivités territoriales, « *toute entreprise liée à une commune ou à un établissement public communal par une convention financière comportant des règlements de comptes périodiques est tenue de fournir à la collectivité contractante des comptes détaillés de ses opérations* ». Par ailleurs, vu le nombre de structures existantes en Guadeloupe, les rapports annuels sur le prix et la qualité du service de l'eau sont, certes, une obligation, mais *l'on s'interroge sur le fait de savoir combien sont-ils, à être transmis à la collectivité organisatrice ou présentés à son conseil délibérant ?* De ce côté, nos recherches ont été infructueuses[663]. Par contre, nous retrouvons des informations disséminées dans divers documents. L'on y retrouve également des informations dans les documents publiés par l'Office de l'eau Guadeloupe, ou du Conseil économique et social de Guadeloupe. L'on peut recueillir des informations sur les rapports de la Chambre régionale des comptes de Guadeloupe, par exemple dans un rapport publié en 2012, ou celle-ci[664] s'est basée sur le rapport sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable 2010, transmis par le Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG) pour qu'elle puisse exercer un contrôle sur l'ensemble de ses activités en matière de compétence *« eaux »*. Si ce rapport n'est pas produit comme le précise la réglementation, comment savoir si les

---

660 Autrement dit, Il vise à examiner la régularité et la qualité de la gestion des collectivités territoriales. Il porte non seulement sur l'équilibre financier des opérations de gestion et le choix des moyens mis en œuvre, mais également sur les résultats obtenus par comparaison avec les moyens et les résultats des actions conduites. Se prononçant sur la régularité des opérations et l'économie des moyens employés, et non en termes d'opportunité des actes pris par les collectivités territoriales, les CRC cherchent d'abord à aider et inciter celles-ci à se conformer au droit, afin de prévenir toute sanction. http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/controle/quels-controles-sont-effectues-par-chambres-regionales-comptes.html

661 C.A Nîmes., 6 septembre 1994, Ville de Nîmes.

662 FABERT C., *« Gestion déléguée de l'eau et de l'assainissement – Comment garantir la transparence – ? »*, L'Environnement Magazine, no 1570, sept. 1998, p. 31

663 Les rapports de l'observatoire national et des services publics d'eau et d'assainissement, Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), ne donne aucune informations à ce sujet. L'on retrouve par contre, celles qui concerne la Martinique, la Guyane, la Réunion. Par ailleurs, Dans une étude réalisé en 2008 en Guadeloupe : sur 34 communes, seule 18 d'entre elles sont en intercommunalité soit 1/3 disposent d'un rapport sur le prix et la qualité du service (RPQS), l'on constate cependant que *« seulement 12 communes (35%) répondent à ce souci d'information à l'égard des usagers »* ; Voir, Agreste Guadeloupe., « *Eau potable : la réduction des fuites est une propriété* », *DAAF Guadeloupe – Sise,* enquête sur l'eau et l'assainissement en 2008, N° 9 - Juin 2011, 12.p

664 Chambre régionale des comptes de Guadeloupe-Guyane-Martinique (CRC), Rapport d'observations définitives sur la gestion du Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe, année 2005 et suivantes, n° 2012-1212, du 18 décembre 2012, p.16-17

conditions de ladite gestion sont-elles respectées, mais également de son état de « *santé* »[665] ? Cela montre à quel point la réalisation d'un tel rapport est importante. De par la qualité des informations, nous pouvons dire que c'est l'un des moyens le plus efficace pour savoir si la gestion a été efficace ou non. Ou encore, est-ce que le gestionnaire a su faire évoluer le mode de gestion dans lequel le service était incorporé, et surtout pour informer les usagers, groupement d'usagers et autres citoyens, lesquels sont soucieux d'avoir une information transparente sur le prix et la qualité du service d'eau et, si possible, mettre ou pas en cause la collectivité sur la qualité du service ! En conséquence, lorsque ces informations, contenues dans ce rapport, ne sont pas rendues publiques, cela crée une incertitude comme c'est le cas en Guadeloupe depuis quelque temps. De plus, si, comme nous l'avons précisé précédemment, on peut retrouver des informations parcellaires dans divers autres documents administratifs, c'est qu'en réalité ces rapports doivent, probablement, exister. À moins qu'ils soient limités à un public particulier en oubliant les usagers du service d'eau, d'où leurs craintes.

[665] A savoir des difficultés existantes et des freins, mais également des corrections et améliorations à apporter par exemple dans le cas des fuites des canalisations, quels plans d'actions que la structure souhaite mettre en œuvre pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable, ce que nous verrons dans la seconde partie de l'étude.

Conclusion du chapitre II

L'existence de la ressource en eau, sa disponibilité est l'une des principales raisons de l'intervention des autorités publiques, faisant d'elles des acteurs. Une intervention en termes d'appropriation de ladite ressource — eau/chose publique – mais également pour instaurer des moyens administratifs (gestion administrative de l'eau) et techniques (prélèvement, traitement, transfert d'eau etc.) Cette organisation a permis l'intervention d'acteurs divers – public/prestataires privés – afin que ce processus puisse fonctionner efficacement et atteindre un certain résultat (obligation de résultat).

Un processus ou les pouvoirs se chevauchent et se partagent – politique/administrative/compétences etc. Ceux-ci se situent entre deux systèmes opposés ; le système de déconcentration, ou ces acteurs mettent en place une politique administrative de l'eau – autorité préfectorale et ses services, dont l'Agence régionale de santé d'une part, et le système de décentralisation, lequel concerne les autorités sur le plan local à savoir les collectivités communales et intercommunales, les prestataires privés et l'Office de l'eau, pour les territoires des outre-mer et l'Agence de l'eau, pour le territoire national (France métropolitaine).

L'intervention des acteurs se justifie par leur efficacité face aux missions et objectifs, bien que leur nombre, puisse être un frein en termes de concertation, car les structures administratives sont nombreuses. Il en résulte que ceux-ci ont un impact considérable sur cette gestion d'où l'existence d'une complexité ou les missions sont partagées en ces acteurs. Cette complexification se résume par l'intervention de chacune des parties, à travers des décisions ou des réglementations à mettre en œuvre, suivis de contrôles, dont la conduite est balisée par des réformes qui imposent de plus en plus de contraintes. Cette dynamique créée par ces interventions entre autorités déconcentrées et celles sur le plan communal : des structures aux formes diversifiées parfois conventionnées, recevant des décisions à la fois de l'autorité préfectorale (arrêtés diverses), des décisions sur la qualité en cas de la non-potabilité de l'eau (information) et les principales missions de ces gestionnaires assurant les gestions des services d'eau au quotidien, face à des usagers peu satisfaits de la qualité de la prestation fournie.

Conclusion du titre I

En introduction du titre I, nous nous sommes interrogées sur deux grandes thématiques relatives à la ressource en eau, l'impact de son appropriation et celle de son intervention quant à sa gestion administrative et technique.

La première question concernait les raisons de l'existence de la ressource en eau, son importance pour la population, les pouvoirs qui sont exercés sur elle, les interventions des autorités publiques quant à la chose publique qu'elle était devenue. Nous avons répondu à cette interrogation en montrant que cette ressource, était naturelle, de son origine et disponible, selon les territoires, pour lequel les espèces de toute nature satisfaisaient à leurs besoins. En effet, quelles que soient les circonstances, l'intervention des pouvoirs publics justifie cette nécessité d'intérêt général ou d'égalité quant aux besoins quotidiens de la population. De plus, les voies et moyens ont été déployées afin de mettre en valeur cette ressource en répondant, principalement, à une question sociale, dont la reconnaissance de son accès a été confirmée quelques années plus tard[666] sur le plan international puis dans la législation française[667].

La seconde question concernait la gestion de ladite ressource par un processus qui est soumis à plusieurs modalités ou modes d'élaboration, selon la nature de l'entité – publique et/ou privée - de formes administratives, et d'acteurs politiques et administratifs, rapports d'autorité entre pouvoir déconcentré et décentralisé, autant d'éléments qui abondent, influencent, ou encore qui fragilisent cette gestion, laquelle fait face à un déséquilibre en termes institutionnel.

Cette ressource est, en danger en raison d'une crise qui semble tout remettre en cause. Il s'ensuit des dysfonctionnements des multiples structures administratives de gestion de l'eau sont en partie responsables de cette crise justifiée par des mobiles notamment les concertations et la prise illégale d'intérêt, les rentes de situation, les choix et prises de décisions et les investissements etc.

---

[666] Rappelons que L'Assemblée Générale de L'Organisation des Nations Unies a reconnu en 2010 que l'accès à l'eau était un droit de l'homme et fait partie à ce titre des droits économiques et sociaux. Cette reconnaissance visait à la fois la protection de la santé de l'homme et celle de l'environnement.

[667] Voir, Proposition de loi Senat, adoptée par l'Assemblée Nationale, *visant à la mise en œuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement*, Senat, n° 685, 15 juin 2016

Titre II – Les usagers, leurs craintes et leurs insécurités au regard de la prestation fournie par les gestionnaires.

L'étude faite dans le premier titre, a mis en évidence plusieurs éléments, dont la ressource en eau, élément naturel et disponible, pour une telle organisation, marquée par son caractère « *architecturée* » ou structurer dont la rigueur s'impose. Cette organisation dont le but est de gérer l'eau, devant répond à une priorité celle de la consommation domestique, régulée par des normes sanitaires quant à sa potabilité, mais également est animée par des acteurs et des institutions créant, désormais une complexité latente. Une gestion résultant de dysfonctionnements et malgré les nombreux textes – lois et règlements épars -, l'on remarque que les objectifs ne sont que partiellement atteints. À cela il y a de nombreuses raisons, dont les responsabilités sont difficiles à déterminer en raison des différentes interventions notamment des acteurs – décideurs - à chaque étape dudit processus. Ces éléments, qui permettent le fonctionnement dudit processus, ont montré leur défaillance à certains niveaux déterminés – entretiens, contrôles, vétustés etc. Ces désagréments ou dysfonctionnements ont été constatés, tout au moins, justifié par des causes diverses. Ce sont des causes profondes de la désaffection ressentie par ces usagers, portant autour de la ressource, de son exploitation, de son traitement, de sa délivrance ou distribution ; auxquels s'ajoutent d'autres variables tels les conséquences du partage de compétences liées aux diverses interventions des acteurs, dans un but de satisfaire, de façon générale, une priorité : l'accès à l'eau. Cet accès concerne au premier chef : l'usager du service.

Ce sentiment d'insécurité, dans un secteur aussi fragile que l'eau, est une crainte multiforme basée sur la gouvernance d'un processus de gestion ayant comme priorité la satisfaction de l'intérêt « *populaire* » ou celle des usagers. Ce phénomène est associé à la crainte du manque d'eau ou de sa raréfaction. Ce facteur - du manque d'eau - s'oppose à un autre, celui de l'accès à l'eau. Cette dernière est la pierre angulaire d'une priorité accordée aux usagers. Il en résulte qu'entre le manque d'eau et l'accès à l'eau, un jeu d'équilibriste est installé, dont l'axe est la crainte. Une insécurité qui crée des incivilités sociales et parfois physiques emportant des comportements dérogeant à plusieurs réglementations – par exemple blocage des principaux accès routiers ou institutionnels etc. À cet effet, de nombreux efforts ont été faits pour donner une dimension à l'*« accès à l'eau »*, c'est-à-dire une reconnaissance des droits fondamentaux à cette ressource. Il est vrai que les solutions apportées, de part et d'autre, ne sont pas toujours adaptables à certaines situations, car le problème de l'accès à l'eau se pose sous des angles différents. Par exemple un certain déséquilibre, principalement, dans les relations contractuelles, ne cesse de se creuser. Par ailleurs, en ayant une vision plus large, cette problématique de l'accès à l'eau, n'est pas une préoccupation qui existe seulement au plan national, régional et local, elle est mondiale. Devenu un enjeu important, la priorité réservée à son égard, doit atteindre l'Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). À telle enseigne que ces objectifs doivent se poursuivre sur le plan national et local dans un esprit de coopération constructive. En conséquence, les autorités publiques ne peuvent négliger certaines reconnaissances que leur impose le droit surtout en ce qui concerne la ressource en eau – sur le plan national et international - pour ensuite qu'une certaine sensibilité soit pour eux une source de préoccupation et une priorité essentielle (Chap-1). Cette sensibilité, leur est rappelée par des forces revendicatives autrement dit, la présence des associations ou groupements d'usagers (Chap-2).

Chapitre I - Reconnaissance et Protection des usagers dans le domaine de l'eau.

Les problèmes que génère l'accès à l'eau, malgré ses dimensions, mobilisent de nombreuses compétences. Chacune des parties - politiques, gestionnaires, institutions compétentes et autres - avec plus ou moins d'intérêt, de réussite, y va de ses propositions. Il en résulte, encore des freins dans l'accès à l'eau, notamment en Guadeloupe. Où, la situation de l'approvisionnement en eau potable montre de nombreuses lacunes et s'est considérablement dégradée alors que *« le droit de l'homme à l'eau […] est finalement reconnu »*[668]. Celui-là même qui justifie la reconnaissance des droits fondamentaux et de l'accès à l'eau potable (Section I). Cette reconnaissance devrait être une garantie pour les usagers, quelle que soit leur catégorie (Section II).

Section I - La reconnaissance des droits fondamentaux et l'accès à l'eau potable.

Le fait que les collectivités (communes et groupements), disposaient, à l'origine du monopole, bénéficiant ensuite, et ce depuis 2006, d'un monopole *« exclusif »*[669] dans ce secteur n'a pratiquement rien changé quant à l'accès à l'eau car certaines décisions sont parfois supra communales. En effet sur le plan communal, l'alimentation en eau doit être respectée par rapport aux nombreuses législations, et surtout mise en place par ces réglementations qui leur octroient des droits et obligations, mais également au regard de la condition de la personne : *« l'humain »*. Il s'agit du consommateur, c'est le destinataire privilégié par excellence du précieux liquide incolore. Si ce service, particulier[670], est juridiquement facultatif[671], il a été instauré au nom de l'intérêt général et s'adresse à l'ensemble de la population. C'est la raison pour laquelle ce service délivré aux usagers se traduit par l'accès à l'eau, lequel est devenu un droit fondamental[672]. (§ - I). Cette prérogative ainsi reconnue est l'une des conditions nécessaires, qui permet aux autorités de prendre conscience de leur mission dans le cadre de cette gestion, toutefois, celle-ci est insuffisante en raison du sentiment d'appréhension et d'insécurité juridique que subissent ses usagers (II).

I - L'accès à l'eau : un droit fondamental reconnu.

Il existe quatre élément qui garantissent les droits de la personne, s'agissant de l'eau, partant de sa survie à la santé de tous les humains, qui sont : *« disponible »*,*« accessible »*, *« de qualité »*,

---

668 SMETS H., *« Le droit de l'homme à l'eau et a l'assainissement est finalement reconnu »*, Revue juridique de l'environnement n°1, Volume 36, 2011, p. 79-89

669 La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques

670 Par ce qu'il est géré à la fois par des personnes publics et privée. Voir en ce sens, C.E. 22 février2007, *Association du personnel relevant des établissements pour personnes inadaptées,* AJDA 2007, p.793, Chron. F. LENICA et J. BOUCHER, RFDA 2007, note BOITEAU C.

671 Comme le précise Gaston JEZE, « *L'Etat moderne est essentiellement un ensemble de services publics, En France, la mission des gouvernants est, d'abord, de décider quels sont les besoins essentiels de la population auxquels il est d'intérêt général de faire donner satisfaction par des organismes publics : cela aboutit à la création de services publics au sens juridique du terme* », *in* JEZE G., « *Appréciation, par les gouvernements et leurs agents, de l'opportunité d'agri : Création, organisation et fonctionnement des services publics* », REP, 1943, p.1

672 En effet comme le précise Bernard Drobenko, *« La résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies du 18 novembre 2015 (A/C.3/70/L.55/Rev.1) réitère l'exigence de la reconnaissance du droit à l'eau et à l'assainissement comme droit fondamental de l'humain. » in* DROBENKO B., « *Droit de l'eau (2015-2017) »*, Revue juridique de l'environnement n°4, Volume 42, 2017, p. 750 ; Voir également, SMETS H., *« Le droit de l'homme a l'eau et a l'assainissement est finalement reconnu »*, Revue juridique de l'environnement n°1, Volume 36, 2011, p. 79-89.

« stable et fiable ». Par ceux-ci nous considérons que l'eau est une ressource indispensable au quotidien pour l'ensemble des êtres humains. Partant de ces considérations, nous ne souhaitons pas résoudre tous les problèmes de l'accès à l'eau qui se posent dans le monde, mais surtout sensibiliser de cet état de fait qui touche des milliers de personnes directement ou indirectement.

Sur le plan local, le problème d'accès à l'eau est une réalité et singulièrement en Guadeloupe, comparativement aux nombreux cas qui se posent ailleurs, notamment dans des pays sous-développés ou en voie de développement. Ce territoire – département français - étant beaucoup plus avancé que ces pays, avec, certes, un processus existant régulièrement aménagés, d'où l'absence d'eau est souvent injustifiée, emportant avec elle des doutes sur sa qualité qui ne doivent pas se perpétuer. En rappelant l'importance de ces droits fondamentaux, nous éveillons les consciences des plus récalcitrantes, pour cela il est important de favoriser, d'améliorer et de sécuriser cet accès et de donner aux populations la maîtrise d'une ressource dont elles sont tributaires[673]. Celui-ci est également un droit fondamental à la fois en raison de son caractère vital mais également au regard de ceux qui en ont cette responsabilité. Les distributeurs d'eau n'ont pas le droit d'interrompre l'alimentation d'eau, sans motifs valables, de plus les textes et la jurisprudence l'interdisent formellement[674], même en cas d'impayés par exemple -, cela porte atteinte à la dignité humaine, mais également au principe de continuité (distribution irrégulière de l'eau potable). Vu ces considérations, nous tenterons de comprendre si ce droit de l'homme à l'eau potable est satisfaisant. En revanche dans l'incertitude nous pourrons nous interroger sur son respect ou encore se demander si cette reconnaissance suffit-elle à garantir aux usagers la satisfaction de leurs besoins (A) ou, inversement est-ce qu'il y a de nos jours des atteintes à ces droits quant à une quelconque insécurité juridique (B).

A - Le droit de l'homme à l'eau potable.

La question de l'eau est une préoccupation pour les autorités au nombre d'éléments quelle comporte, notamment sa disponibilité, sa préservation, sa qualité etc., autant de facteurs qui sont encore plus, à un degré supérieur, c'est-à-dire comme une situation d'urgence.[675]. En fonction de son existence réelle, accompagnée des facteurs sus-évoqués, la reconnaissance et la mise en place du droit qui l'encadre ne sera fondée que sur une réalité non temporelle (1), qui voudrait que l'utilisation de l'eau soit respectée par tous, sous réserve des sanctions ou de l'application du principe pollueur payeur (2), car l'accès à l'eau est un facteur qui se réclame de l'exigence humanitaire quant à la dignité humaine (3).

1 - L'accès à l'eau : un droit payant.

---

[673] Nous verrons dans la seconde partie de l'étude, au titre II, que pour ce faire, les politiques de l'eau doivent améliorer, remédier, et simplifier le système la gestion de la ressource en eau potable.

[674] En ce qui concerne ces textes : la législation du 15 avril 2013 dite loi *« Brottes »* ou 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, et de son règlement : décret d'application : Décret n° 2014-274 du 27 février 2014 modifiant le décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau, J.O.R.F n°0051 du 1 mars 2014 , et l'ordonnance du juge judicaire du 25 septembre 2014, à propos de la coupure d'eau de la Lyonnaise des Eaux et de la condamnation de ce dernier.

[675] Comme nous le rappelle Daniel ROCHER : *« l'urgence pour sauver la qualité de l'eau et maintenir sa quantité est un refrain qui date déjà de plusieurs décennie » in* ROCHER D., *« L'eau : un droit de l'homme payant ?»*, Gazette du Palais, 03 mars 2005 n° 62, p. 4

L'accès à l'eau est un droit fondamental exclusif, reconnu par les plus hautes instances internationales et soumis aux États membres de l'union européenne. Cette affirmation soulève une interrogation qui est celle de savoir est ce que l'accès à l'eau, après sa reconnaissance, demeure à son tour un droit payant ? Selon la Banque mondiale, *« l'accès à l'eau salubre est mesuré par le nombre de personnes qui peuvent obtenir de l'eau propre sans difficultés excessives, en pourcentage de la population totale »*[676]. Entre ceux qui ont un accès à l'eau comparativement à d'autres cette situation se vérifie et se confirme sur le plan territorial, entre les territoires démunis et ceux qui le sont pas. À ce propos une remarque pertinente a été faite par la Banque mondiale, en évoquant la constatation suivante que : *« les pays où peu d'habitants ont accès à l'eau salubre sont le plus nombreux en Afrique et en Asie. Ceux où la plupart des habitants ont accès à l'eau salubre sont surtout situés en Europe, en Amérique du Nord et dans certaines régions d'Asie et d'Amérique du Sud »*[677]. C'est une réalité que nous partageons parfaitement, mais accéder à une eau salubre a un coût considérable. Cet aspect ne ressort pas dans les discours portant sur le thème de l'accès à l'eau et pourtant le constat est claie, et ce depuis l'installation et l'organisation des services d'eau potable. Nous constatons par ailleurs que si ce critère économique prend une place considérable, elle est évoquée seulement lors des questions portant sur le financement, alors que c'est elle qui crée, le plus souvent, des inégalités entre les usagers en matière d'accessibilité à l'eau. Ce droit d'accès à l'eau a, depuis longtemps, montré ses défaillances en matière d'accessibilité quant aux territoires concernés, il s'ensuit que tous les pays ne sont pas égaux en matière de moyens financiers et autres, pour bénéficier de ce droit considéré comme nécessaire. C'est à ce niveau que nous faisons le lien entre ce droit d'accès à l'eau dite potable et le critère économique. En effet, ce lien de conjonction a été fait par la doctrine par des réflexions et des propositions relatives ce sujet, ainsi Daniel Rocher s'interroge sur le caractère économique de ce droit à l'eau ; en se demandant si l'eau est un droit de l'homme payant ? Malgré les conditions mises en place, traitement de potabilité, contrôles des normes etc., pour obtenir une eau potable et la détermination du prix du service qui doit s'incorporer directement au processus en tant que coût du service et non au prix de l'eau. Un système fondé sur la rentabilité ou de rentes financières, ces dernières sont vivement critiquées. De plus, l'auteur dénonce une réalité en disant que normalement « *l'eau n'a pas de prix* » puisque les services en charge de délivrer l'eau potable n'arrivent pas à réduire les écarts de richesse et les inégalités en mettant en place une péréquation tarifaire[678]. L'auteur ajoute ensuite que *« ce que l'on paie, c'est le coût de son acheminement »* et qu'elle ne peut être traitée *« sous le seul angle économique »*. C'est dire que l'impact de la tarification et de son mécanisme doit obligatoirement être pris en compte au regard du principe : *« l'eau paie l'eau »*, sans chercher à savoir si celle-ci – l'eau potable - est un produit de luxe ou un produit commercial. Même s'il apparaît comme tel, celui-ci doit être en revanche, considérée à juste titre comme un produit de consommation humaine. Par ailleurs en réponse à la question précédemment posée, l'auteur considère que « *l'eau n'est pas un droit de l'homme, elle est la condition des droits de l'homme, puisque la condition de la vie. […] Le droit à l'eau préexiste aux droits de l'homme »*[679]. Devant un tel droit, celui *« droit de l'homme »* pour un partage équitable de l'eau potable, devons-nous parler ouvertement dudit droit évoqué au regard du critère économique pour une distribution

[676] http://www.worldbank.org/depweb/french/modules/images/map-water.pdf

[677] *Ibidem,*

[678] La péréquation financière du prix de l'eau potable sur un territoire est largement encouragée mais difficilement réalisable en raison des conditions territoriales des prises d'eau.

[679] ROCHER D., *« L'eau : un droit de l'homme payant ?»,* Gazette du Palais, 2005 n° 62, p. 4

inéquitable. Alors que les autorités publiques savent que les hommes ne sont pas égaux dans l'accès à l'eau potable, ils le seront certainement un jour et de plus la qualité de l'eau étant sous contrainte des normes, brouille le débat. Faudrait-il entendre par là que c'est un commerce d'eau par réseau ? La réponse ne peut qu'être positive car ce commerce, comme nous l'avons indiqué, n'est que l'objet d'énormes enjeux économiques : Et pourtant ces mêmes autorités militent pour une égalité pour l'accès ! À cet égard, ces considérations d'ordre économique, nous invitent à un nouveau questionnement qui est celui de savoir comment expliquer ces inégalités d'accès à l'eau Potable ? À propos cette ressource en eau, sera toujours nécessaire pour les besoins humains, lesquels sont à la fois physiologiques, sanitaires et sociaux ; que son accès est rendu possible par l'existence d'infrastructures techniques et qui enfin nécessitent une maintenance régulière. Ce sont ces opérations techniques qui permettent de satisfaire aux conditions de l'accès à l'eau et de donner les moyens aux consommateurs autrement dit les usagers, de régler le cubage d'eau consommé sur facturation émise. En France métropolitaine, ce type d'inégalité prend une proportion différente, par exemple celle qui se manifeste par la croissance urbaine. Cette démographie urbaine lorsqu'elle est mal gérée en termes de distribution d'eau crée des inégalités, lesquelles qui s'amplifient pour les cas des personnes démunies. Ainsi ces dernières ont des revenus modestes ne peuvent s'acquitter de leur facture d'eau, vu la conjoncture actuelle. Cette tranche de la population confirme cette inégalité sociale, que l'on retrouve fréquemment sur l'ensemble des territoires français et singulièrement en Guadeloupe. En revanche la question des inégalités se pose dans certains États où les processus de gestion n'existent, quasiment, pas et où des milliers de personnes n'ont pas un accès à l'eau satisfaisant[680]. En conséquence, l'accès à l'eau n'a jamais pu échapper au critère financier ou économique, car le monde des finances prend de plus en plus une place importante dans la société : les différents coûts s'imposent à toutes les actions, même dans la recherche d'une autre forme d'égalité des usagers de l'eau et finalement ce sont les pollueurs qui, finalement, devront payer.

2 - Le caractère régulateur du principe pollueur payeur et d'égalité des usagers devant l'eau.

De nombreux constats ont démontré que les humains ne sont pas *« égaux devant l'eau »*[681] ; face aux profondes inégalités qui existent, qui sont appréciées différemment. Dans cette sous-partie, il s'agit pour nous de rendre compte que les différents facteurs qui engendrent une quelconque pollution de fait, créent une inégalité entre les usagers de façon générale. Ces facteurs, nous pouvons en citer quelques-uns, les comportements de ceux qui font un usage quotidien de l'eau potable, le phénomène de pollution, qui depuis plus d'un siècle affecte considérablement tout l'environnement et particulièrement l'eau douce, l'usage de produits polluants, et depuis quelque temps la question de l'assainissement, la gestion de leurs déchets etc. Pour remédier à ce phénomène, le vecteur de pollutions, les autorités ont créé ce que nous appelons un *« principe-sanction »*, celui du pollueur-payeur. Qu'en est-il vraiment de ce principe ? L'origine d'un tel principe date de plus d'une quarantaine d'années officiellement, il n'est qu'officieusement français, étant apparu dans l'esprit de

[680] Par exemple les pays d'Afrique, au Moyen-Orient, d'Asie et d'Amérique latine.

[681] Enquête, *Dans la région, l'arrière-pays est le parent pauvre de la potabilité au robinet.* http://eau34.ouvaton.org/files/ml-030613.pdf

la loi sur l'eau de 1964[682], puis adopté en 1972 par l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) et en 1986 par la Communauté Économique Européenne (CEE). Ce principe du pollueur-payeur a une double nature ; celui-ci est à la fois juridique - codifié à l'article L 110-1 du Code de l'Environnement, mais également économique - visant l'imputation des coûts associés à la lutte contre la pollution. Ces natures font apparaître des différences et des inégalités au sein même dudit principe, dont nous devons nous interroger sur leur efficacité en termes d'application et les rapports que ces différences engendrent. En effet, ces disciplines sont, en général, différentes, allant jusqu'à une certaine incompatibilité[683], plus ou moins, limité dans l'espace car l'aspect économique a un caractère financier et permet l'obtention des fonds alors que, l'aspect juridique du principe, pose une contrainte ou une obligation. Il résulte que l'efficacité d'un tel principe, se justifie par son but qui est celui du recouvrement des coûts[684]. C'est dire que l'aspect économique va davantage s'impliquer face sur celui du juridique (droit), obligeant ce dernier de prendre toutes mesures nécessaires en termes de garanties. De plus, nous constatons que c'est la règle juridique qui, depuis 2004, a fait de ce principe celui de la récupération des coûts[685]. Ainsi, c'est l'article 9 de la Directive de 2000 qui contraint les Etats-membres de tenir compte du principe de récupération des coûts lié à l'utilisation de l'eau. C'est ainsi que la loi du 12 avril 2004 (n° 2004-338) a permis d'introduire un nouvel alinéa à l'article L. 210-1 du Code de l'environnement[686]. Partant de ces propos, une imbrication s'est opérée ; en effet ce principe du pollueur-payeur est entré en mode *« caméléon »*, prenant toutes les couleurs : ainsi celui-ci devient comme nous venons de le préciser, principe de récupération des coûts, tout en restant dans l'esprit de l'article 9 de la directive précitée, c'est-à-dire la *« récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau »*, ou « *coûts liés à l'utilisation de l'eau »*[687], puis un principe *« l'eau paye l'eau »*. Présentement, nous sommes vraiment dans une politique de tarification de l'eau pour utilisation de la ressource de façon rationnelle[688] que, finalement, les usagers devront supporter par le biais de redevances pour la pollution des eaux. Il s'ensuit une autre interrogation, celle qui subsiste quant au fait de savoir est-ce qu'entre les usagers considérés comme non vulnérables, c'est-à-dire les entreprises et les agriculteurs etc., et ceux qui sont vulnérables, notamment les usagers, ces utilisateurs d'eau dont le taux de production de pollution est très faible, à la question suivante : qui va supporter ce coût ? La réponse pour ces autorités – nationales et internationales – quant à leur intervention sur cette question, selon laquelle l'activité visée était industrielle avec l'instauration d'une taxe, afin de verser une compensation relative au volume de pollutions générales, car le principal but était avant tout de responsabiliser les principaux acteurs

---

682 Selon Daniel Rocher, « *Ce principe fait son apparition dans le droit français, avant même la recommandation de 1972, dans le cadre de la loi du 16 décembre 1964, sur le régime de la répartition des eaux et de la lutte contre la pollution* ». *in,* ROCHER D., *« Le principe du pollueur-payeur : une nouvelle règle de droit pour l'égalité des citoyens devant l'eau »*, Gazette du Palais, 2001, n° 041 – p. 7

683 Selon Daniel Rocher, *« Ce principe, essentiellement économique, est difficile à transposer en termes juridiques », Ibidem,* p. 7.

684 Cet aspect sera développé dans la seconde partie de l'étude : *« Impact économique, environnemental et récupération des coûts », Supra,* p. 381

685 Avec une innovation de la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004, portant transposition de la directive 2000/60/CE, *Op.cit.*

686 Selon cet article : *« les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques »*.

687 C. Env. art. L. 210-1, *Op.cit.*

688 Comme le précise Pascale Martin-Bidou, *« La directive (Préambule, consid. 38 et art. 9) précise que ce principe de récupération des coûts s'applique conformément au principe pollueur payeur. Ainsi les États membres veillent d'ici 2010 à ce que la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser la ressource de façon efficace et rationnelle, on trouve ici l'aspect incitatif du principe pollueur payeur »*, in MARTIN-BIDOU P., *« Protection des eaux »*, *Op, cit.*, n° 22

concernés en termes de volume[689], s'ensuit également le problème de sa fixation, laquelle allait devenir un sujet très délicat pour les autorités. Ces dernières vont prendre la mesure de cette *« difficulté de mise en œuvre de ce principe »* [690] c'est-à-dire entre fixer le coût trop élevé ou trop bas la difficulté est de trouver le juste équilibre. Qu'il s'avère qu'en recherchant cet équilibre on crée une inégalité ; car faute de ne pouvoir évaluer correctement celui-ci, ils préfèrent la généraliser à tous les usagers, y compris les particuliers dans le domaine de l'eau ; de plus la question de pollution des eaux ou l'activité de l'agriculteur n'est pas en reste. Finalement, celui-ci traduit dans le processus des redevances et des taxes, que l'on retrouve souvent dans les factures d'eau potable des usagers par exemple les taxes sur l'assainissement de l'eau ou la taxe des ordures ménagères etc., or l'article L 110-1 du Code de l'Environnement, précise les frais résultants des mesures de prévention, de réduction et de lutte contre la pollution. Si dans l'esprit d'un tel principe le but est de mettre l'humain face à ses responsabilités contre toutes actions qui pourraient porter atteinte à la ressource en eau, malheureusement il ne fait aucune exception et s'adresse à toutes personnes. Cette vision est un paradoxe car ce n'est pas celui qui pollue le plus qui paie le plus. De nos jours l'on doit être plus attentif à la ressource car dans de nombreux États, cette question de l'accès à l'eau ouvre un débat sur l'exigence humanitaire et la dignité humaine.

3 - De l'exigence humanitaire à la dignité humaine au fil de l'eau.

En accélérant la mise en œuvre d'un principe protecteur, l'eau, allait voir son statut évolué. Cette mutation est marquée par sa reconnaissance de celle-ci comme un droit fondamental. Cette ressource allait devenir au fil du temps une obligation en matière de droits de l'homme pour son accès[691], qu'au lendemain de sa reconnaissance par l'Organisation des Nations Unies (ONU) et juste avant les conclusions du forum de l'eau de Marseille, reconnaissant le droit à l'eau : À cet égard, Bernard Drobrenko s'interroge sur le fait de savoir est-*ce que ce droit, est une urgence humanitaire* ?[692] L'auteur analyse la nécessité de ce droit comme celui qui répond à un besoin humain fondamental. Ainsi l'eau doit être comprise comme une nécessité pour toute personne humaine de disposer de suffisamment d'eau potable pour répondre à ses besoins fondamentaux[693]. Il évoque avec acuité le concept de « *nécessité* » qui est plus qu'un privilège, car malgré les enjeux que présente la qualité et de l'approche quantitative, cet objectif de satisfaction desdits besoins est inhérent à la personne d'où une obligation faite aux gestionnaires d'alimenter en eau potable ses usagers**.** C'est véritablement dans l'intérêt de la santé publique que l'attention est plus marquée ; à cet égard l'on pourrait se demander comment éviter que de telle situation, parfois chroniques, ne s'aggravent faute de moyens nécessaires et adéquats ? Si pour une partie du globe, c'est une nécessité, pour d'autres, c'est-à-dire *« dans les États fragiles »*[694], il est difficile pour ces centaines de millions de personnes de répondre à leurs besoins quotidiens. L'on pourrait encore se demander par conséquent : est-ce une utopie ou un rêve ? En règle générale, tout humain a besoin d'eau, de l'eau potable chaque jour : la

---

689 C'est-à-dire les entreprises, en leur faisant prendre en compte leur impact sur l'environnement dans leur coût de production

690 ROCHER D., *« Le principe du pollueur-payeur : une nouvelle règle de droit pour l'égalité des citoyens devant l'eau », Op. cit,* p. 7

691 Reconnu officiellement par l'Organisation des nations unies(ONU) en juillet 2010.

692 DROBENKO B., *« Le droit à l'eau : une urgence humanitaire »*, Ed. JOHANET, 2010, 228 p.

693 *Ibidem,*

694 DORBEAU-FALCHIER D. *et al,* « *L'accès à l'eau potable dans les États fragiles* », *in* CHATAUGNER J.-M. et MAGRO H. (sous la dir.), « *États et sociétés fragiles* », Paris, Karthala, 2007, p. 407-418.

« soif d'eau » est une réalité qui se mesure par le besoin, autrement dit, que cette obligation soit reconnue comme droit à l'eau en tant qu'une exigence humanitaire autrement dit un droit humanitaire[695]. Prenons l'exemple de l'Afrique, un continent - grand en termes de territoires - avec beaucoup d'eau. Selon Bernard Drobrenko, celui-ci supporte une double crise, celle qui est humanitaire avec l'impossibilité de pouvoir satisfaire les besoins fondamentaux et celle qui est écologique avec l'impact du changement climatique qui prive les populations de tout accès à l'eau[696]. L'humanitaire existe réellement dans le domaine de l'eau et partout dans le monde. Nous pouvons également le constater que si l'on se place sur le plan caribéen ou dans l'espace caraïbe (Grandes et petites Antilles), mis à part les Antilles françaises, dans de telle situation pour certains de ces territoires, devons-nous revenir au discours de Martin Luther KING[697] : « *I have a dream* », ou *« Je fais un rêve »*[698], celui d'avoir un droit d'accès à l'eau potable plonge ces populations dans une espérance à l'exemple de la République de Haïti : C'est l'histoire d'un pays ou les droits de l'homme sont bafoués et des « *îlots* » de malheurs se sont accumulés. Le peuple de cette nation subit presque tous les phénomènes, principalement naturels[699]. Dans cette situation difficile les survivants ne disposaient pas d'eau potable, et c'est L'UNICEF[700] qui intervient pour assurer la distribution d'eau potable. De même dans le cas dans l'île voisine, à la Dominique, lors du passage de la tempête Érika en août 2015, le problème de la potabilité de l'eau s'est posé. À cet égard, dans une dynamique de solidarité la Guadeloupe, par le biais d'une association[701] est venue en aide aux sinistrés : ces nombreux exemples montrent comme l'humanitaire occupe une place considérable, quand bien même il peut être mis en corrélation avec la notion de dignité humaine. C'est ce lien qui ne doit pas être rompu entre l'eau et l'être humain. Dans ces situations, la dignité à des conséquences dans la sauvegarde des droits fondamentaux en général, cette liberté de subvenir à ce besoin de la soif appartient à chacun. Le paradoxe c'est lorsque les pouvoirs publics dans leur majorité se montrent tellement indifférents, dans leurs vains discours, au nombre de personnes de la planète encore et toujours privés d'eau, on a toujours ce souhait que le minimum aura l'accès vital à cette ressource et pourtant… Nous pouvons nous interroger sur le poids de cette dignité humaine : celle-ci, *« a-t-elle vraiment besoin d'un surplus de catastrophes et de tragédies pour être enfin prise au sérieux ? »*[702]

---

[695] Le droit humanitaire est en principe le droit qui réglemente les situations de conflits armés internationaux ou internes. Appelé « *droit de la guerre* » ou « droit des conflits armés », ce droit régit les relations entre les États, les organisations internationales. Il constitue une branche du droit international public et se compose de règles destinées à protéger les personnes qui ne participent pas, ou plus, aux hostilités et à limiter les moyens et méthodes de guerre. Dans notre étude l'accès à l'eau ne peut être évité, c'est d'ordre humanitaire directement liée à une situation ou un phénomène particulier ou nécessitant un besoin vital comme le mande d'eau ou la demande en eau, qu'ils soient de nature internationale ou non internationale. De façon générale le but d'un tel droit vise à protéger l'humain face à une tragédie, c'est pour la raison qu'en insistant sur l'urgence humanitaire, on donne une réponse aux attentes de la population se trouvant durablement dans cette situation critique.

[696] DROBENKO B., *« Le droit à l'eau : une urgence humanitaire », Op. cit,*

[697] Pasteur noir américain (1929-1968).

[698] Discours prononcé le 28 août 1963 par le pasteur et militant américain Martin Luther King, devant le Lincoln Memorial, à Washington, D.C.

[699] Ainsi lors du passage de cyclones ou des tremblements de terre – celle de 2010Par exemple le séisme du 12 janvier 2010 à Haïti. De plus, les épidémies de choléra en 2008, 2010 en cause une eau consommée sans chloration, ou Le chlore ou la chloration est un outil efficace pour la désinfection et une façon de réduire la quantité de maladies transmises dans l'eau. Ces maladies peuvent provenir des micro-organismes pathogènes qui s'infiltrent dans le système de distribution d'eau potable, ou peuvent se trouver dans les rivières, lacs etc.

[700] Ou le Fond des Nations unies pour l'enfance

[701] Un comité dénommé *« Solidarité Guadeloupe / Dominique »* a été créé pour l'occasion : Dans une dynamique de solidarité la Guadeloupe par le biais de l'association Contact et Recherche Caraïbes (CO.RE.CA) qui est venue en aide aux sinistrés en leur fournissant, en particulier, de nombreuses palettes d'eau

[702] WEISSBRODT B., *« Cataclysme en Haïti : l'eau et la dignité »*, Edito, février 2010, http://www.aqueduc.info/L-eau-et-la-dignite

Si tous les raisonnements et actions étaient cohérents, la dignité humaine devrait être sollicitée avant toute autre revendication. Elle devrait être respectée, c'est une évidence qui fait de l'Homme une valeur à respecter sans autre condition que l'être humain. Elle devrait être également satisfaite : satisfaire cette exigence le plus élémentaire de la vie humaine celle de l'accès à l'eau que nous pouvons classer comme l'une des premières conditions. Si les autorités, internationales, nationales et locales arrivent à s'imprégner de cette dimension humanitaire en ayant dans leur viseur celle de la dignité humaine, alors elles comprendront que, tous sur terre nous sommes des personnes considérées comme des êtres humains sociaux. Il résulte de ces considérations, que si une personne peut vivre plusieurs jours sans nourriture, elle ne peut, cependant, pas rester sans eau[703]. Assurer une alimentation en eau, c'est respecter la dignité des uns et des autres. Ce respect commence à partir de cet acte, c'est-à-dire de permettre l'accès à l'eau, à condition qu'il existe une réglementation ou un droit et que celui-ci soit correctement mis en œuvre.

B - Mise en œuvre du droit de l'accès à l'eau potable.

Ce débat qui, certes, a été récurrent dont les échos vont occuper une place dans cette partie de l'étude. En tant que juriste, nous savons que la notion de *« droit* » selon Gérard CORNU, c'est un *« ensemble de règle de conduite socialement édicté sanctionné, qui s'impose aux membres de la société »*[704]. Ainsi, associé au concept « *eau* » ou droit à l'eau, c'est le droit des populations à disposer d'une eau potable à la fois de bonne qualité, en quantité suffisante, acceptable, accessible et abordable (1). Sa mise en place ne date pas de nos jours, c'est en 2000 que les chefs d'État se sont engagés à réduire le nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau dans le monde. L'effectivité de ce droit, évoqué ci-dessus a été un combat ; mêlé à un nombre important de débats et d'échanges entre gouvernants quant aux mesures juridiques et financières nécessaires[705] (2) ; C'est dans une situation vraiment délicate, celle qui se heurte à la dignité humaine en termes d'accessibilité à l'eau, que le Conseil constitutionnel, après une tentative de remise en cause se prononce pour la première fois sur la question de l'accès à l'eau potable[706], en donnant à ce droit une dimension constitutionnelle (3).

1 - Du droit de l'eau au Droit à l'eau : l'exigence de l'usager.

Entre ces deux types de droit, c'est-à-dire celui du droit de l'eau et du droit à l'eau, leur application diffère : ainsi pour le premier, ces règles sont appliquées à la ressource, et pour le second, ce droit permet aux particuliers d'avoir un accès à l'eau potable à un plus grand nombre de personnes alors que l'étape précédente est l'accès à ce service[707]. Pour être plus précis, cela nous permet de dire « *le droit de l'eau à l'eau* ». Cette simplification sera considérée comme un droit, principalement, contraignant pour les distributeurs d'eau potable comme cela l'a toujours été, mais également pour les collectivités en termes de délivrance d'autorisations diverses. Précisons que nous avons déjà

---

[703] Claudine Brelet l'illustre très bien par cette phrase : *« La dignité humaine, car l'eau est indispensable à la vie et toute personne privée d'eau est privée de vie ».in BRELET C., « L'eau et la gouvernance : quelques exemples des meilleurs pratiques éthiques »*, Unesco, 2004, p.4 http://portal.unesco.org/shs/fr/files/4382/10796935031eau_gouvernance.pdf/eau_gouvernance.pdf

[704] CORNU G., *« vocabulaire juridique »*, Association Henri Capitant, Quadrige / Puf, 8 é Ed., p.333.

[705] SMET H., *« Le droit à l'eau dans les législations nationales »*, Académie de l'eau, AESN, 2005, 88 p.

[706] NIVARD C., « *La garantie d'un accès à l'eau devant le Conseil constitutionnel »*, AJDA 2015, p.1704.

[707] Nous développerons cet aspect dans la seconde partie de l'étude.

étudié l'obligation pour les collectivités, selon leur mode de gestion, d'assurer l'alimentation de l'eau en termes de désertes, mais il se peut, que dans certains cas, l'usager du service puisse faire valoir son droit à l'eau beaucoup plus souvent que son droit de l'eau. Mais avant que nous arrivions au terme de ce processus, revenons un instant sur ce droit selon lequel il a fallu, pendant quelques décennies, faire une alliance durable avec l'eau dès la création de l'univers. Cette alliance s'est construite en incorporant des législations successives dont nous pourrons énumérer ici que celles qui ont contribué à sa genèse. En effet, l'on ne pourra, certainement pas, oublier l'une des lois importante sur l'eau, celle du 8 avril 1898 sur le régime des eaux[708]. Cette loi opère une distinction, en ce qui concerne la ressource en eau, entre le public et le privé, alors que c'est toujours la même eau sous réserve de ses origines. Ensuite, dans la même démarche, cette réforme en insistant dans le cadre d'une unification des cours d'eau domaniaux et non domaniaux, a permis aux autorités de penser à leur protection par des règlements particuliers[709], sans oublier leur répartition et ainsi lutter contre ses pollutions à venir[710]. Au fur et à mesure que les législations précédentes semblaient être insuffisantes ou méritaient d'être améliorés, le législateur adoptait d'autres textes, notamment une loi sur l'eau du 3 janvier 1992[711] et ainsi de suite. Donc, nous avons constaté que l'eau était gouvernée par le droit, c'est ainsi que dans cette dynamique que le droit de l'eau s'est mis en place et continue de nos jours à évoluer. L'on se rend compte par ailleurs, que toutes les législations de l'eau touchent à un aspect précis de celle-ci : les activités en cause. Certaines ont été, plus ou moins efficaces et, peu appliquées ou inefficaces pour d'autres. Toutes ces législations ne sont pas écrites comme sur un parchemin[712] mais elles ont un véritable contenu qui fonde le régime juridique de la ressource en eau douce et qui se renforce au fil des législations sur l'eau vers une stabilité. Il est vrai que ce contenu juridique est diversifié avec un nombre important de réglementations mais qui s'applique en conséquence à sa gestion. Une eau, nécessaire à la vie dont, l'usager se voit privé trop souvent, notamment par des coupures d'eau à répétition et parfois elle est de moins bonne qualité. Or l'exigence du droit à l'eau c'est de fournir aux abonnés une prestation de qualité. Cette ressource est tributaire d'un mouvement alternatif en faisant apparaître, implicitement, une double dimension celle du droit à l'eau et du droit de l'eau : nous nous interrogeons sur le fait de savoir est-ce que toutes ces législations sur l'eau constituent le droit de l'eau ? Comme l'écrit Isabelle Puta, *« la loi sur l'eau, si elle en constitue aujourd'hui le pilier fondamental, ne résume pas le droit de l'eau. »*[713]. Nous partageons cet avis, car une eau, en cherchant à déterminer ses différentes appartenances, les autorités s'écartent de son caractère unitaire. Cette unité est un symbole puisque l'eau prise dans sa globalité doit avoir une vision d'unité. À ce propos, nous partageons l'avis de la doctrine, lorsque Frédéric Tiberghien écrit que : *« le droit n'est pas encore parvenu à traduire l'unité de l'eau dans des règles cohérentes »*[714]. Alors que, deux ans auparavant, la loi sur l'eau de 1992[715] avait déjà introduit *« la notion d'unité de la ressource en matière de gestion* »[716] dans ses dispositifs. Il convient ainsi de dire que dès le

---

708 Loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux, *Op, cit.*

709 Décret-loi du 8 août 1935 relatif à la protection des eaux souterraines**.**

710 Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964, *Op, cit.*

711 L. n° 92-3, du 3 janvier 1992, *Op, cit.*

712 Selon la définition du dictionnaire le Robert, *« Peau d'animal (mouton, chèvre, veau) préparée pour l'écriture, la reliure »*

713 PUTA I., *« Le nouveau contentieux de l'eau »*, Petites affiches, 1997 n°68, p.4

714 TIBERGHIEN F., *« Le droit n'est pas encore parvenu à traduire l'unité de l'eau dans des règles cohérentes »*, AJDA 2010 p. 1044.

715 L. n° 92-3, 3 janvier 1992, *Op, cit.*

716 MARTIN-BIDOU P., *« Protection des eaux »*, *Op, cit.*, n°3.

XIXe siècle, la matière *« eau »* est mise gestion pour permettre un meilleur accès aux populations. Or nous constatons dans la réalité qu'un nombre important de personnes qui ne peuvent y accéder et, d'autres peuvent ce droit d'accès pour des raisons économiques. L'on pourrait citer d'autre exemple notamment la perte d'un droit d'eau ou droit sur l'eau[717]. À la suite de cette analyse nous nous retrouvons dans un paradoxe. Du coup, il est loisible pour nous de dire que c'est, quelque part, une méprise des principaux acteurs dudit secteur qui, malgré tous ces problèmes, nous donnent encore l'opportunité de raisonner de la sorte. C'est-à-dire qu'entre la règle de droit, sa logique et ces contradictions cela ne peut que produire des effets négatifs : fut-ce une méconnaissance des objectifs en termes de choix et de tactiques quant à l'eau. Pour bien répondre à cette interrogation, connaître les vraies raisons nous semble *a priori* difficile, lorsque l'on sait qu'entre le politique et l'administratif il y a un grand fossé : le choix du premier peut s'adapter aux vœux du second, mais c'est dans la réalisation que les nuances s'apprécient. Précisons que les visions et idées varient avec le temps alors que l'eau ne compte sur personne pour organiser son cycle de renouvellement. En revanche, c'est le concept de *« compétence »*, attaché à l'eau qui voudrait que soit établie une priorité voire une garantie qui celle de la santé publique. Alors les autorités font des efforts en ce sens afin d'introduire du droit : choisir entre le droit de l'eau et le droit à l'eau, c'est à l'issue de l'étude du contenu de chacun que l'on pourra dire que s'ils vont dans un sens ou dans l'autre. Avec l'évolution de la société, l'on observe qu'à chaque décennie de nouveaux facteurs sont introduits et sont appliqués explicitement à ces droits, tel l'aspect environnemental, celui du développement durable[718] etc., allant même à se demander si tous ces éléments qui constituent ces deux types de « *droit*s » : droit de l'eau et droit à l'eau. Il résulte que ces derniers portent en eux les ferments d'une construction normale de telle ou telle situation donnée.

2 - Mesures de protection sociale et accessibilité à l'eau potable pour tous.

La question du droit d'accéder à l'eau potable ou au *« droit à l'eau »* a été, quelque part, approuvé par les hautes instances de l'Union européenne[719]. Mais avant d'en arriver à ce résultat aucunes réglementations n'interdisaient au distributeur d'eau potable de réduire l'accès à l'eau potable aux personnes démunies, ou d'exercer leur pouvoir de coupure d'eau en cas de non-paiement et inversement. Certains responsables politiques ont depuis longtemps tenté de faire obstacle à cette pratique pour motif, qu'il ne fallait pas priver les personnes démunies de cet accès à l'eau. Entre les deux cas, c'est le silence de la loi de la loi emporte toujours. En effet ce silence a permis, de façon implicite, aux maires de prendre des arrêtés en ce sens et ainsi permettre aux distributeurs d'eau d'exercer ce droit de coupures d'eau[720] qu'il jugeait de bon droit. En effet l'on constate une opposition entre le droit de couper l'alimentation en eau et le droit permettant son accès pour tous. Une confrontation qui dura pendant certains temps et n'a cessé d'être un objet de débats, soulevant de

---

[717] ORLANDINI J.-F., *« Les eaux de fontaines : une nouvelle source du domaine public »*, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger 2014 n° 1, p. 69, Note sous T. C., 18 mars 2013, *MM. Orcière c/Commune de Rambaud*, n° 3887

[718] Voir en ce sens : VAN LANG A., *« Développement durable, un défi pour le droit »*, Defrénois, 2008 n°11

[719] Voir par exemple Fontaine C., *« L'Union européenne reconnaît le droit à l'eau »*, BDEI, mai 2010, no 27, p. 30

[720] Comme le précise Stéphane Braconnier, *« C'est ainsi, notamment, que le maire de Saint-Denis a, par un arrêté du 9 novembre 2004, interdit « les coupures d'eau visant des familles en difficultés pour des raisons économiques et sociales, sans que pour chacune des familles considérées ne soit justifié que tous les moyens de prévention et de résorption de la dette ont été mis en œuvre au titre de la solidarité nationale, pour maintenir le droit à la fourniture de l'eau ». in* BRACONNIER S., *« Les arrêtés municipaux anti-coupures d'eau : une réponse juridique inadaptée à un problème social réel »*, AJDA, 2005, p.644.

multiples interrogations. Lesquelles ont fait l'objet de questions écrites au Gouvernement. Ainsi, lors d'une des séances, Marcel Rainaud appelle l'attention de M. le Ministre des affaires étrangères et européennes sur la question de l'égal accès à l'eau pour tous[721] et l'effort consenti pour faire améliorer cette situation vers l'égal accès de l'eau à tous. A ce propos Henri Smets propose que ce droit, doit être est conçu comme étant *« le droit pour toute personne, quel que soit son niveau économique, de disposer d'une quantité minimale d'eau de bonne qualité qui soit suffisante pour la vie et la santé »*[722]. De nombreux *« progrès dans la mise en œuvre du droit à l'eau »*[723] par les plus hautes instances internationales, mais au plan national, la mise en place fut-elle douloureuse quant aux critères le justifiant ? Selon cette interrogation, de nombreux éléments ou critères permettant de justifier son existence se pose avec acuité, car qu'il s'agit de nouvelles mesures de protection sociale. Cette démarche a été lancée par la haute juridiction administrative. Il va sans dire que, trouver un fondement permettant à ce que la distribution de l'eau ne soit pas interrompue au risque de manque probable à la personne a été le défi à relever. En réalité, il s'agit de revoir certaines le contenu de ses législations et réglementations, lesquelles ont permis à une personne d'être raccordé ainsi que les conditions requises doivent être réunies. En effet, le particulier, doit être titulaire d'un permis de construire ou d'être titulaire d'un logement. Ce premier élément ne garantit toujours pas cet accès. À cet égard, la doctrine propose que : « *le droit à l'eau, garant d'un minimum vital, s'ajoute aux droits sociaux au logement et à la santé* »[724]. C'est en prenant cette que la législation sur l'eau va faire avancer la situation. Selon l'article L.210-1 du Code de l'Environnement, *« 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 »*. C'est ainsi que le critère des *« droits sociaux »*, est le second élément, complémentaire au premier pour satisfaire ce droit. Celui-ci, pour qu'il puisse permettre sa mise en place ainsi que ces conditions juridiques. En effet, en 2010, le Conseil d'État dans son rapport consacré à *« l'eau et son droit »* montre à quel point qu'il était nécessaire de mettre en *« œuvre [ce droit] au profit des plus démunis et que le débat sur la tarification sociale et l'accès des plus pauvres et des sans-abri l'eau soit traité sous toutes ses facettes »*[725]. Il s'ensuit également de l'incorporation des dispositions du Code de l'action social et des familles dans cette démarche en encourageant cet accès[726]. En insistant durablement sur cette condition de nécessité, une réforme est venue rétablir cette situation en insistant sur la solidarité en matière d'accès à l'eau[727]. Ce mécanisme de solidarité[728] instauré par la loi du 7 février 2011, s'inscrit dans le droit fil de la législation *« Brottes »*[729]. Ces législations vont à la fois s'opposer à toutes les coupures d'eau en ce qui concerne

---

[721] Question écrite n° 11064 de M. Marcel Rainaud (Aude - SOC), sur *« la question de l'égal accès à l'eau pour tous. »*, J.O.R.F Sénat du 26 novembre 2009, p. 2723, réponse, 04 aout 2011 p. 2723.

[722] SMETS H., *Le droit à l'eau*, Conseil européen du droit de l'environnement, 2002, p. 6.

[723] SMETS H., *« De nouveaux progrès dans la mise en œuvre du droit à l'eau potable »*, Dr. Env. no 213, 2013, p. 231.

[724] GRAEFFCHAGASPINTO B., *« Le nouveau cadre juridique des services publics de distribution et d'assainissement de l'eau et les droits fondamentaux »*, (Réflexions en droit comparé français et brésilien). Petites affiches, 2007, n° 98, 4.p.

[725] Rapport du Conseil d'Etat, *L'eau et son droit*, 2010, p. 238

[726] En effet, selon l'article L. 115-3, *« Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou préserver son accès à une fourniture d'eau »*

[727] Loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, J.O.R.F du 8 février 2011, p. 2472

[728] Voir à ce propos, AHOULOUMA F., *« Vers une effectivité du droit à l'eau en France ? - La loi relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement »*, AJDA, 2011 p.1887 ; BILLET P., *« Le renforcement de la solidarité en matière d'accès à l'eau»*, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, n° 49, 2011, p. 2383.

[729] En effet, la loi no 2013-312 du 15 avril 2013 (J.O.R.F 16 avril) renforce le dispositif de solidarité en prévoyant l'interdiction des coupures d'eau des usagers en cas d'impayés de facture d'eau.

la seconde, mais également elles vont instaurer un système d'aide au règlement des factures au profit des plus démunis et non seulement aux personnes démunies en situation d'impayés de factures d'eau s'agissant de la première. Donc à propos des factures impayées, ce système d'aide n'a été qu'un complément de ce droit au logement. Lequel qui n'est qu'un ensemble d'éléments qui ont su renforcer les droits sociaux de ces personnes. Ceux-ci ouvrent une voie vers ce l'on appelle la *« tarification social de l'eau »*. Étant entendu qu'il faille répondre à ce prix facturé et « *acceptable* » ou tarif préférentiel pour prétendre à l'accès à l'eau, les collectivités doivent-elles s'engager dans cette expérimentation ? Celles-ci ont, sous la base du volontariat, progressivement accepté cette expérimentation[730]. Face à cette proposition les collectivités étaient réticentes au début, et au fil des années elles ont, progressivement accepter de mettre à profit cette expérimentation, dont démarche est simple en déposant simplement leur candidature auprès de l'autorité compétente - préfectorale. Aux Antilles françaises, seules la Martinique et la Guyane sont les premiers à faire cette démarche, à l'exception de la Guadeloupe, qui trouve peu d'intérêt où qui attend encore. Cette possibilité n'était qu'une incitation pour devenir une contrainte et elle trouvera son intérêt au fils des années ; mais si le département de Guadeloupe attend la période finale de cette expérimentation, il est probable que les factures d'eau vont probablement augmenter, et leur paiement ne sera pas assuré en totalité, d'où les conséquences des factures impayées. Il résulte de l'ensemble de ces considérations que ces dispositifs législatifs permettant de mettre en place ces mesures sont considérés, globalement, comme des mesures de protections qui répondent, quelque part, à une justice sociale. Celle-ci allait permettre à ce que l'eau potable soit accessible à tous à un prix abordable, un projet porté à bras-le-corps, depuis quelque année, par Henry Smets et qui enfin abouti à un résultat. Cette mesure de protection, est une garantie qui devrait dès le départ être généralisée. Le retard de certains territoires français, comme celui de la Guadeloupe, est pénalisant pour les usagers, qui aujourd'hui, comme nous le verrons, ne peuvent que mobiliser sur cette question alors qu'il suffit pour ces collectivités de candidater. Malgré ces évolutions, la question de sa remise en cause n'a pas tardé, heureusement le Conseil constitutionnel garde un œil ouvert sur ces questions qui touchent le genre humain !

3 - La dimension Constitutionnelle du droit de l'accès à l'eau potable.

La mise en œuvre du droit à l'eau, est plus ou moins, acquise, puisque la législation dite *« Brottes »*[731] qui, dans ces nombreux dispositifs, interdit, de façon généralisée, les coupures d'eau aux ménages. Ce dispositif tend à s'appliquer à cette situation, malgré les collectivités récalcitrantes qui, ont continué à faire subir aux familles des coupures d'eau, souvent, inexpliquées. Cette réforme est, à notre sens, opportuniste. Laquelle peut faire l'objet d'une remise en cause en raison du motif, selon lequel qu'il y aurait une violation du principe d'égalité devant la loi. Juridiquement, faudrait-il préciser le sens juridique de la notion de « *loi* » : Celle-ci est une règle de droit écrite, de portée générale et impersonnelle et s'applique à tous sans exception. À ce propos, la loi du 15 avril 2013, dont le décret d'application date du 27 février 2014[732], interdit désormais à un distributeur de couper

---

730 Depuis 2015, un décret du 15 avril annonçait déjà une liste de 18 collectivités volontaires de participer (jusqu'au 15 avril 2018, puis cette liste à progressivement été étendue.

731 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. J.O.R.F. du 16 avril 2013.

732 Décret n° 2014-274 du 27 février 2014, modifiant le décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau, J.O.R.F du 1 mars 2014

l'alimentation en eau dans une résidence principale en cas d'impayé n'est, malheureusement, pas respectée. Nous, juriste apprenti, sommes surpris de cet état de fait. À notre sens c'est une forte contradiction entre la règle et son application[733] ! Heureusement, la règle de droit prévoit toujours des sanctions, seulement si les victimes se manifestent. En effet, dans de telles situations, c'est la personne qui ne peut avoir accès à l'eau qui est la victime, à condition qu'elle le prouve. À cet égard, la Cour de cassation a su prendre à la mesure du problème en condamnant ces distributeurs à la fois pour coupure d'eau[734] mais également pour réduction des débits, en confirmant une garantie, presque exclusive. Dans ses conclusions, cette juridiction précise qu'en cas de non-paiement des factures, la fourniture des services est maintenue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'aide et, à cet égard, certains distributeurs, dans leur fureur continue à semer ce *« trouble manifestement illicite caractérisé par la coupure d'eau »*, malgré la proposition d'échéancier[735] de l'usager[736]. Malgré ces condamnations, la contestation de cette loi va prendre une autre dimension. Ces distributeurs, singulièrement le groupe, Société d'Aménagement Urbain et Rural (S.A.U.R), par le biais de la Cour de cassation, vont soumettre une question devant les « *sages* » du Conseil constitutionnel par une question prioritaire de constitutionnalité (QPC)[737]. Car pour ce groupe[738], lequel ayant été lésé par la réponse des juges de l'ordre interne doit réagir. À cet effet, la question posée aux *« sages »* était celle de savoir si le texte susvisé, ne portait pas atteinte à la liberté concurrentielle et à la liberté d'entreprendre que celui-ci dénonce ? Il est sûr qu'après toutes ces étapes menant vers cette interdiction, lesquelles a conduit les juridictions civiles et en amont le législateur, lequel a posé les premières base en garantissant l'accès à l'eau par le biais de la réforme « *Brottes* » (Loi n° 2013-312), en tant qu'une véritable garantie. Il n'était plus possible pour les « *sages* » du Conseil constitutionnel de s'en tenir à certaines considérations illégitimes ou personnelles de ces opérateurs : c'est ainsi, en 2015, le 29 mai, le Conseil constitutionnel a confirmé l'interdiction généralisée des coupures d'eau y compris pour non-paiement[739]. En validant la constitutionnalité de ladite loi *« Brottes »* du 15 avril 2013, du coup celle-ci ne fait qu'entériner une démarche entamée préalablement par le législateur, en estimant que *« la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle »*[740]. Cette dimension est fondamentale en ce qu'une atteinte au droit de l'eau a été sanctionnée par le Conseil, après de deux années de bataille devant la justice. Par ailleurs, à

---

733 Scandalisé par cette situation, pour Emmanuel Poilane, directeur de la Fondation France Libertés, « Il est insupportable que des multinationales s'assoient sur la loi ». *in* http://www.franceinfo.fr/actu/justice/article/coupure-illegale-d-eau-le-groupe-saur-condamne-738703.

734 Le 25 septembre 2014, le tribunal d'instance de Soissons (Aisne) a condamné la Lyonnaise des Eaux, filiale de Suez-Environnement, à indemnisé un foyer pour lui avoir illégalement coupé l'eau pendant un mois et demi : TGI de Soisson, Ordonnance de référé du 25 septembre 2014 Associations Fondation France-liberté et association coordination Eau-Ile-De-France c/ Lyonnaise des eaux et T.I de Bourges, Ordonnance de référé du 12 novembre 2014, Mme DOISNE S., et autres c/Société Véolia EAU – Compagnie générale des eaux.

735 Assigné par la fondation France Libertés et la coordination Eau Ile-de-France, la société S.A.U.R a été condamné par le tribunal de grande instance d'Amiens, pour coupure illégale d'eau. En l'espèce Il y a un an et sept mois, l'entreprise avait coupé l'eau à un jeune homme, vivant à Saint-Ouen dans la Somme, malgré sa proposition d'échéancier.

736 Tribunal de Grande Instance d'Amiens, Ordonnance de référé du 19 décembre 2014, Arnaud CAJET – Fondation France liberté c/ Société S.A.U.R.

737 Aux termes de l'article 61 -l de la Constitution, *« Lorsqu'à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et liberté que la Constitution garantit, le Conseil Constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé ».*

738 Opérateur du marché de l'eau, 3éme au rang mondial.

739 En effet, la haute juridiction a considéré que la loi Brottes n°2013-312 ne contredisait pas la liberté d'entreprendre, la liberté contractuelle, le principe d'égalité devant la loi ou encore le principe d'égalité devant les charges publiques. La loi Brottes est ainsi confirmée et doit être appliquée.

740 BAILLON-PASSE C., *« Actualité jurisprudentielle nationale du droit de l'eau »*, Les petites affiches, 2016, p. 6.

partir de cette grande décision historique, comme elle se manifestera dans la pratique. Nous allons faire un simple récapitulatif pour vraiment montrer qu'il y a une obligation à chaque étape conduisant à l'accès à l'eau. Au départ, c'est un droit au logement décent que tous doivent avoir, s'ajoutent ensuite du raccordement à l'eau potable, une consommation normale en termes d'utilisation ainsi qu'une facture dont des dispositifs sont là[741] en définitive, la garantie est assurée juridiquement. Celle-ci s'applique normalement l'ensemble des territoires français et singulièrement des Antilles françaises et notamment en Guadeloupe. Ce qui, à notre sens, est surprenant c'est que ce long combat juridique[742] pour le respect de la loi et de la dignité des plus démunis fait-il des heureux dans la pratique. Le problème qui se pose, celui que nous avons précisé dans la sous-partie précédente, c'est qu'aucune des collectivités de Guadeloupe ne fait partie de la liste, alors que les coupures de toutes natures sont fréquentes sur ce territoire ! L'on devra s'interroger sur l'importance d'une telle expérimentation, et se demander dans ce cas, *est-ce que les coupures d'eau sont officiellement interdites ou, a-t-on envisagé une autre possibilité en cas où les collectivités qui ne se sont pas proposées pour que l'expérimentation puissent appliquer ces dispositifs, ou en fin, quelle forme de démarche doit adopter les usagers en cas de coupure d'eau pour impayées ?* N'ayant point de doute sur la réponse de la juridiction en cas de saisine, lequel qui allait faire respecter le droit et condamner les auteurs et interdire ces coupures. Encore faudrait-il qu'en plus de l'interdiction, quelqu'un prenne en compte ces factures impayées. Cette situation porte une atteinte aux droits des usagers quant à l'insécurité juridique.

II - Atteintes aux droits des usagers et insécurité juridique.

Selon les spécialistes de l'eau, c'est une ressource naturelle, vitale, rare et fragile[743]. En dehors de ses caractères, le facteur de raréfaction qui affecte sa gestion ou encore le phénomène du manque d'eau qui affecte les usagers est un point négatif sur le plan quantitatif. La ressource en eau douce a, disons-le ainsi, un caractère fondamental pour l'humanité, un élément qui dépasse le cadre des frontières locales, nationales et internationales et qui s'inscrit dans une dynamique de réflexion beaucoup plus large, autrement dit, placée au premier rang mondial. Ainsi, lors du sommet international en 2003, *« l'année internationale de l'eau douce* », l'ONU a déclaré qu'« *On ne saurait mieux signifier ce caractère universel de la problématique de l'eau. Sans eau, pas de vie et encore moins d'humanité* »[744]. Cette situation de manque d'eau, celle qui affecte directement le droit à la vie est largement débattue lors de nombreux sommets nationaux et internationaux. Nous constatons également que celle-ci se manifeste sous des formes différentes – la sécheresse, les pollutions, comme

---

741 Par exemple l'article L. 115-3 du Code de l'action sociale et des familles interdit

742 Après de nombreuses jurisprudences de tribunaux d'instance et de grande instance (Soissons, Bourges, Valenciennes, Thionville, Lyon, Gonesse), le Conseil Constitutionnel ancre le droit à l'eau pour tous dans le droit français.

743 Voir : « *Eau !* (…) *Tu n'es pas nécessaire à la vie : tu es la vie* (…) *Tu es la plus grande richesse qui soit au monde, et tu es aussi la plus délicate, toi si pure au ventre de la terre » écrivait Antoine de Saint-Exupéry* » (cité in FLAJOLET A., « *Politique communautaire dans le domaine de l'eau »*, Rapport Assemblée nationale, n°763, 02 avril 2003, p. 5

744 FAVRIER C., *Préface*, in PETRELLA R., (sous la direction de), « *L'eau. Res publica ou marchandise ? »*, Éditions La Dispute, 2003, p. 10. En effet, « *Tous les peuples, partout, chaque jour, ont besoin d'eau. Ils ont besoin d'eau pour boire, faire la cuisine, laver, cultiver la terre, pour être propres, pour l'industrie, l'énergie, les transports, les rites, pour s'amuser. Bref, pour vivre. Et à l'égal de l'être humain, toute forme de vie sur terre a besoin d'eau pour subsister* » Charrier B., *La crise mondiale de l'eau*, in Petrella (R.) (Sous la direction de), « *L'eau. Res publica ou marchandise ? »*, Editions La Dispute, 2003, p. 45

c'est le cas en Guadeloupe[745] (A), mais il y a toujours un moyen de trouver un compromis afin de résoudre ce problème de manque d'eau et ses conséquences (B).

A - Le manque d'eau et le droit à la vie.

Le manque d'eau est synonyme de raréfaction, car celui-ci affecte la continuité de l'approvisionnement en eau potable pour les usagers. En France, cette situation est régulée par un droit spécifique, celui appliqué à l'eau ou droit à l'eau. De conception internationale, ce droit relayé au plan national, voire local comme nous l'avons précisé, est une garantie pour la personne et qui s'étend aux autres droits qui concernent la personne[746] : celui du droit à la vie[747]. L'invraisemblable manque d'eau porte atteinte à la vie de l'homme[748] et singulières aux usagers du service d'eau potable. Si comme l'affirmait Saint-Exupéry : *« l'eau est la vie »,* il nous paraît justifiable que ces questions relatives à sa priorité soient d'une urgence absolue (1), car celle-ci a, depuis quelques années été et est encore source débat, l'on doit se demander quelles sont les vraies finalités de ces grandes manifestations sur l'eau (2), comme illustration nous prendrons le forum mondial de l'eau qui s'est tenu à Marseille, et vision de l'accès universel de l'eau potable (3)

1 - Priorité au problème de l'eau.

Nous allons nous interroger sur un fait crédible, c'est la priorité donnée au problème du manque. En effet, la question ainsi posée ici est celle de savoir, p*ourquoi faut-il donner la priorité au problème de l'eau tel le manque d'eau qui en fin de compte répond à l'une des conditions de son accès…* Comme nous l'avons déjà confirmé, dans la première partie de l'étude[749], l'eau est une nécessité, sa disponibilité s'accompagne des facteurs quantitatif et qualitatif permettant à toute personne d'en bénéficier. De plus elle est l'une des conditions qui permet à l'humain de vivre, autrement dit la consommation humaine constitue l'usage prioritaire de l'eau. Cette notion de « *priorité* » est une dynamique qui, par son sens, montre et impulse le besoin de l'eau à l'humain et pour l'humain. Cette priorité est également une interrogation qui a pris, depuis quelques années, une dimension internationale afin d'impliquer les États dans cette lourde obligation[750]. En effet, le Conseil

---

[745] Le manque d'eau est causé le plus souvent par les périodes de sécheresse, mais depuis quelques années elle se présente sous une autre forme en France et dans les DOM, particulièrement en Guadeloupe par l'usage de pesticides. Si bien qu'en réalité l'eau est présente mais elle est inutilisable et impropre à la consommation. Cette situation peut se résoudre par des procédés de traitement plus ou moins à long terme, comme le cas de l'usage du chlordécone, ou les solutions n'ont pas encore été trouvé. En conséquence, une eau polluée peut être considérée comme perdue et causer un manque d'eau dans certaines régions comme dans le sud de la Basse-Terre.

[746] Comme l'écrit Nadia BELAIDI, *« le lien établi avec les autres droits de la personne implique que le droit à l'eau est considéré comme une composante nécessaire pour sa mise en œuvre de droits existants »*, in N. BELAIDI., *« La gestion des cours d'eau et des milieux aquatiques : une garantie du droit à l'eau ?»*, Droit de l'environnement, n° 152, octobre 2007, p.247

[747] Ce droit est prévu à l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Onu, 16 décembre 1966), selon lequel : *« Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie. »*, Texte adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966. Entrée en vigueur: le 23 mars 1976, conformément aux dispositions de l'article 49

[748] Comme le confirme Stéphane GUERARD, « *Son manque cause d'ailleurs directement ou indirectement la mort de 15 000 personnes par jour à travers le Monde, soit chaque année», in* GUERARD S., *« La gestion démocratique de l'eau : Un enjeu mondial d'intérêt général »*, Chercheur au CERAPS, p.3

[749] Voir, *« l'eau une ressource fondamentale », Infra,* p. 28

[750] Comme l'écrit Jochen Sohnle à ce propos : *« Si l'on considère que ce droit comprend l'accès à l'eau, support nécessaire à la vie humaine, on se trouve du coup en présence d'une lourde obligation à la charge des États, consacrée dans les principaux instruments contraignants. Une interprétation prescrivant des mesures étatiques positives ne protégerait pas seulement l'individu contre la*

Mondial de l'Eau, n'a cessé d'alerter les responsables des différents pays sur l'absolue nécessité de donner une priorité aux problèmes de l'eau. Celui-ci organise tous les trois ans, depuis 1997, des Forums mondiaux de l'eau, malheureusement cette manifestation n'a toujours pas atteint son objectif, que ses organisateurs – ces gouvernants - constatent que les avancées, sont insuffisantes, pour assurer l'eau à tous les habitants de la planète. Cette situation est compréhensible car sur la planète et selon les territoires, l'eau est, plus ou moins, disponible ou quasiment pas ou encore, elle peut être disponible soit en quantité mais la qualité n'est pas satisfaisante. Quoi qu'il en soit, c'est une réalité *« la moitié de l'humanité qui boit de l'eau douteuse »*[751] de plus il y a une question qui revient le plus souvent : c'est celle de savoir *si le manque d'eau est une certitude en raison d'une cause précise comme celle du changement climatique ?* Concrètement l'on se demande entre ces deux éléments, celui où les personnes qui consomment une eau douteuse et la situation de manque d'eau dans l'avenir, lequel des deux qui sont plus graves ? À notre sens, ces deux situations sont essentielles, ne peuvent être négligées car elles génèrent l'urgence, et c'est l'avenir sanitaire de millions de personnes qui sont touchées. L'on peut par ailleurs, *se demander qui dans le monde à accès à une eau potable ?* Certainement des personnes qui vivent à l'endroit où l'eau est disponible suivie des conditions de transfert satisfaisantes et de traitement répondant aux conditions de sa potabilité. Mais cette disponibilité de l'eau sur un certain nombre de territoires n'est pas toujours garantie encore mois sa potabilité même si elle est disponible, ce qui met en danger la santé humaine. En 2012, les Nations annonçaient l'une des ambitions du septième Objectif du Millénaire pour le Développement (OMD). Cet objectif portait sur la réduction de moitié le nombre de personnes privées d'accès à l'eau potable d'ici à 2015, mais des efforts restent à faire ! Selon Gérard Payen[752], c'est 3, 6 milliards d'humains utilisent une eau *« qui n'est pas sûre »* et plus de 1,8 milliard consomme chaque jour une eau dangereuse. Mais l'espoir demeure aussi grand et les objectifs s'essoufflent[753]. Par ailleurs, lorsque la ressource en eau n'est pas disponible sur un territoire, le plus difficile c'est de rétablir le déséquilibre naturel entre le pays qui en dispose et celui qui est touché par un déficit hydrique. En Guadeloupe, cette situation a déjà été résolue, comme nous l'avons déjà traité, entre les deux pans de territoire de la Guadeloupe c'est-à-dire entre la région montagneuse (Basse-Terre) et la région calcaire et aride (La Grande-Terre). Il en résulte qu'il ressort des conclusions de ces manifestations des enseignements quant à leurs impacts.

2 - Les manifestations mondiales sur l'eau : le double impact des forums.

Mis à part tout ce que nous avons évoqué sur l'eau tout au long de nos développements, des affirmations ou infirmations doivent être observées au regard de deux facteurs déterminant à la fois comme des enjeux mais également comme des problématiques notamment celle relative à la pression démographique, le changement climatique, la pollution, la mauvaise distribution de l'eau, la raréfaction etc., parmi eux, certains caractérisent ce problème du manque d'eau. Cette difficulté est,

---

privation arbitraire de la vie par l'État, mais garantirait sa survie grâce à la fourniture par l'État d'eau en quantité et qualité suffisante », in SOHNLE J., *« Le droit international des ressources en eau douce : solidarité contre la souveraineté »*, Monde européen et international, La documentation française, 2002, p. 439.

[751]http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/05/14/2-4-milliards-d-habitants-prives-d-eau-potable-selon-l-onu_3200240_3244.html

[752] PAYEN G., *« De l'eau pour tous »*, éditions Armand Colin, 2013, 224 p.

[753]Selon l'ONU, "seulement" 783 millions d'humains n'auraient pas accès à la ressource. En savoir plus sur http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/05/14/2-4-milliards-d-habitants-prives-d-eau-potable-selon-l-onu_3200240_3244.html#dkRSxJJwm6hC7TlY.99

à notre sens, considérée comme un effet de vague, un monticule d'eau qui monte, et lorsqu'il est trop haut, tombe en s'étalant. Cette situation est variable selon les territoires, plus fréquente ailleurs qu'en France métropolitaine et aux Antilles françaises. En face d'une telle problématique, il y a un vrai débat entre les gouvernants qui consiste à traiter l'eau comme un bien ou un service économique au regard de ses tarifs selon la demande et l'offre. Ce débat est, certes, très intéressant mais les réponses varient d'un pays à l'autre, car le manque d'eau a des manifestations différentes selon le territoire concerné. Cela dépend du motif d'un tel manque à savoir si celui-ci peut être durable ou temporel : par exemple, au Proche-Orient[754], le constat de la mauvaise distribution de l'eau est un facteur qui affecte l'alimentation en eau des populations, comparativement en Guadeloupe, le manque d'eau n'a pas la même dimension qu'ailleurs. En effet, cette situation sur ce territoire est très fréquente depuis quelques années : il y a des coupures d'eau à répétition et les motifs du manque d'eau sont diversifiés souvent injustifiées, et ce sont toujours les usagers qui font souvent l'appoint sur ces problèmes en termes de financement. Un appoint sous forme de taxes, ce qui montre qu'un intérêt purement économique prédomine ! Cette mise en place entre les principaux acteurs, est décrite comme un ménage à deux entre les collectivités, les prestataires privés - ces multinationales de l'eau - qui sont représentés sur ce territoire par la Générale des eaux de Guadeloupe (GDE), la Nantaise des eaux etc. Comprendre l'origine économique, c'est revenir quelque part à la genèse des constats et des motivations qui ont permis sa généralisation. En effet, en 1990, la communauté internationale va s'intéresser à la question de l'eau en raison de la dégradation de la situation mondiale où le manque d'eau est un fléau, où plus d'un milliard de personnes est en manque d'eau. Ces efforts consentis n'ont pas l'air de se refléter sur des résolutions directes des problèmes, ils sont, à notre sens, peu productifs car les grandes déclarations ont été l'œuvre de vœux pieux. C'est en 1992, une année déterminante à la fois sur le plan international et surtout pour la France. En effet, il y a la Conférence internationale sur l'environnement qui s'est tenue à Dublin (Irlande) en janvier 1992 : les spécialistes ont constaté que la situation de l'eau est en danger. La menace qui pèse sur elle, en raison des conséquences à venir quant à sa raréfaction, une thématique qui va être au cœur des débats. C'est ainsi que l'eau, un bien commun de l'humanité va devenir un bien économique. La même année, ce constat sera repris et fera l'objet du chapitre XVIII de l'agenda 21 établi lors du sommet de Rio : *« Protection des ressources en eau douce et de leur qualité application d'approches intégrées de la mise en valeur, de la gestion et de l'utilisation des ressources »*. En estimant qu'aussitôt que l'eau aura atteint le statut de bien économique, cette voie conduira vers un objectif assuré. Cette solution est une possibilité malheureusement les gouvernants a oublié un élément : les principaux bénéficiaires, ceux qui doivent avoir accès selon leurs moyens financiers et leur situation sociale. Autrement dit, la solution de l'époque ne visait pas directement l'accès à l'eau pour tous les humains. Nous pensons dans un premier temps, aux populations vivant dans les pays du sud par exemple, un territoire ou l'accès à l'eau est difficile ou presque impossible. Pour mettre à exécution de tels projets, les gouvernants mettent en place un nouveau mécanisme : le partenariat public privé[755]. Ce mécanisme, n'est qu'une illusion ou un leurre ! Puisque ce partenariat va être créé avec la structure considérée, en adéquation avec la réalisation d'un tel objectif, c'est-à-dire le Conseil mondial sur l'eau (CME)[756]. Une structure qui avait comme objectif principal d'organiser le partage équitable de

---

754 Région s'étendant des rives orientales de la Méditerranée aux rives nord-occidentales de l'océan Indien. (Dictionnaire le Robert)

755 Nous verrons cet aspect de façon plus précis plus loin dans nos développements, *infra*, p. 410

756 Ce système sera développé dans la sous-partie suivante, intitulée : *« Forum mondial de l'eau de Marseille et droit universel de l'accès à l'eau », Supra* p.170

l'eau dans toutes ces acceptions mais en vain. Dans la réalisation l'on aurait pu constater que c'est « *une foire commerciale* » de l'eau qui a permis aux gouvernants de permettre à des multinationales spécialisées dans ce secteur de bénéficier des marchés juteux, comme ce fut le cas à Marrakech (Maroc), à la suite des résolutions de la première édition du forum de l'eau en 1997, dans toutes les grandes villes du Maroc ou la gestion a été privatisée dont la gestion a été attribuée à deux multinationales, lesquelles ont obtenu chacune la moitié du marché, c'est-à-dire une moitié pour le groupe Véolia et l'autre moitié par le groupe Suez Environnement. À l'exemple de la Guadeloupe, nous avons exactement ce schéma, ces grands groupes occupent le territoire de l'eau depuis plus d'une cinquantaine d'années en gérant une partie du processus. Malgré leurs grandes expériences et notamment leur savoir-faire, les problèmes n'ont jamais été résolus. En conséquence, nous nous retrouvons dans un paradoxe, entre l'esprit des déclarations, c'est-à-dire le fait de vouloir améliorer la situation et la volonté de faire autrement, ce qui est, à notre sens, peu compatible, surtout lorsque l'intérêt général prit en otage par l'intérêt financier ou économique.

3 - Forum mondial de l'eau de Marseille et accès universel de l'eau potable.

Le concept de « *Conseil mondial sur l'eau* »[757] est un événement créé de toutes pièces par un certain nombre d'acteurs distincts[758] regroupés au sein d'une institution. Le but d'une telle institution est de débattre et censé résoudre les problèmes liés, principalement, au partage de l'eau dans le monde. Ces problèmes liés à l'eau sont tellement nombreux, qu'en un seul forum tous ne pourront être débattus, c'est la raison pour laquelle à chaque forum une thématique nouvelle, commune aux problèmes que rencontre une majorité de territoires mondiaux est développée, à la recherche d'un équilibre commun entre le manque et l'accès à l'eau potable tel est la priorité. En effet, aux nombres de facteurs, déjà énoncés, de sa raréfaction selon les facteurs de qualité, quantité auxquelles elle est soumise etc., notamment le problème de l'alimentation en eau des populations. Si les thématiques débattues dans les forums sont, en général, ouverts à tous ces territoires mondiaux, les principaux concernés sont les États signataires où les résolutions prises sont transposées en droit interne puis sur le plan local. Il est vrai que nous n'aurons pas les mêmes résultats en termes d'objectifs, en raison des règles propres à chaque État signataire. Pour ces derniers, les applications ne sont pas évidentes encore moins les méthodes. Après tant de manifestations, la situation devrait être plus que satisfaisante car ces forums ont déjà un grand nombre d'éditions[759] avec les thématiques variées depuis 1997, date de la première édition. À cet effet nous pouvons nous interroger sur l'avenir des choix décisionnels des gouvernants. L'avenir a, pendant longtemps, été incertain, à cet égard l'on peut s'interroger en se demandant, parmi ces décisions lesquelles ont été bénéfiques ou encore ont apporté des changements ou atteint des objectifs et enfin qu'en est-il du suivi de décisions ? Autant de questions dont réponses ne sont pas précises, entre le vrai et le faux, la logique et l'illogique, qui

---

[757] Cette institution a été fondé en 1996, son siège est à Marseille et regroupe en 2013 plus de 350 organisations à travers 50 pays.

[758] C'est à dire la collaboration internationale d'organisation non gouvernementale (ONG), de gouvernements et d'organisations internationales

[759] La liste n'est pas exhaustive : 1e éditions, à Marrakech (Maroc) en mars 1997 ; la seconde édition à La Haye (Pays-Bas) en mars 2000, la troisième édition à Kyōto, Ōsaka et Shiga, du 16 au 23 mars 2003, la *Quatrième édition* a eu lieu à Mexico du 14 au 22 mars 2006, autour du thème « *Des actions locales pour relever un défi global* » ; la Cinquième édition a eu lieu à Istanbul en Turquie du 16 au 22 mars 2009, la *Sixième édition* a eu lieu à Marseille, en France, du 12 au 17 mars 2012. Le thème de cette édition était *« le temps des solutions »*, et la 7ème édition du Forum mondial de l'eau à Daegu et Gyeongbuk, en Corée du sud, Du 12 au 17 avril 2015, qui a pour thème : *« L'eau pour notre avenir »*.

font que tous les trois ans comme il a été prévu, par les gouvernants de renouveler les essaient avec une thématique de fonds, en ajoutant à chaque fois un objet supplémentaire. Pour illustrer notre débat, la thématique qui concerne notre sous-partie a été à l'ordre du jour du forum de 2012. En effet, lors de l'avant dernier édition du forum mondial de l'eau, celle qui s'est tenue en 2012 à Marseille (France), nous avons constaté que les gouvernants de certains États, réunis sous l'égide du Conseil mondial de l'eau et de l'Organisation des nations unies (ONU), ont reconnu l'accès à l'eau comme un droit fondamental : *cette reconnaissance, fut-elle encore suffisante ?* À notre sens, cette reconnaissance est satisfaisante selon les exigences de ces auteurs, car entre la gestion de la ressource en eau, son accès et le manque d'eau, les Gouvernants se fixent des objectifs, prennent des résolutions, qu'à cet égard l'on peut finalement se demander, *est-ce que toutes décisions prises sont-elles cohérentes et efficaces, ou qu'en est-il des suivis de décisions et des actions à mener ?* Toujours est-il, nous pouvons faire qu'une remarque qui, à notre sens, est pertinente : ces grands débats sur l'eau ont toujours proposé des bases de réflexions stimulantes afin de relier des points de vue polarisés. Mais l'un des points évoqués au 5e forum mondial de l'eau d'Istanbul en 2009, revient dans le débat en 2012 au forum mondial de l'eau à Marseille car les gouvernants des États à cette époque ne se sont pas entendus sur un point déterminant. En effet, c'est celui, selon lequel l'accès à l'eau potable est un *« besoin »* humain fondamental et trouve sa force contraignante à travers le *« droit »*. Cette notion avait été réclamée par certains pays, dont la France. Ainsi il y a une opposition entre les notions de *« besoin »* et de *« droit »*, trouver laquelle parmi les deux qui auront plus de poids pour que la reconnaissance de l'accès à l'eau potable soit portée à une dimension universelle est un peu délicat. Sachant que les États ont, depuis quelque temps, souligné que pour des millions de personnes l'accès à l'eau demeure un besoin de développement urgent. Cette notion de *« besoin »*, bien qu'elle exprime ce manque pour une chose indispensable comme l'eau, en réalité n'a pas suffisamment de poids quant à la dimension recherchée. Il appartient au droit de réguler cette force, c'est dans cette voie que les autorités ont été : Ainsi, après la reconnaissance explicite de ce « *droit* » comme un droit de l'homme en juillet 2010[760], deux mois plus tard, le Conseil des droits de l'homme va adopter une résolution en affirmant ce droit comme découlant du droit à une vie digne et à un niveau de vie convenable. Dans la même dynamique, le Conseil d'État[761], sort son rapport et présente *« l'eau et son droit »* en 2010[762]. Du coup, celui-ci n'a fait que préparer le terrain quant aux enjeux et problématiques de l'eau pour le 6e Forum mondial de l'eau en 2012**.** Mettre en œuvre le *« droit à l'eau et à l'assainissement »* (l'Assemblée générale des Nations Unies, 2 010) a été cet objectif fixé. En considérant que l'eau est au cœur des principaux enjeux du développement[763], principalement à la santé une forme de garantie doit lui être trouvée. En effet, celle-ci doit être renforcée avec la mise en place d'un mécanisme de solidarité interne pour l'accès à l'eau potable des populations défavorisées. Ce mécanisme de solidarité a été confirmé par le législateur, dans premier temps en venant en aide au plus

---

760 Droit reconnu en 2010 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

761 Rapport conseil d'Etat, *« L'eau et son droit »*, Rapport public 2010 – Considérations générales.

762 A notre niveau, nous ne pourrons dire que c'est un hasard, mais le constat est là. En effet bien que cette solution arrive en amont du précédent sommet international, marque par ce moment déterminant compte tenu de l'agenda national et international à venir. Des événements ponctuels ou accidentels ramènent régulièrement au premier plan le sujet de l'eau. Marqué par de nombreuses exemples : la reprise en régie de la gestion des eaux à Paris et dans quelques grandes villes, la pollution par les nitrates et le développement des algues vertes en Bretagne ; la tempête *« Xynthia »* et les inondations en Charente Maritime. http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/L-eau-et-son-droit

763 C'est-à-dire la mortalité infantile, l'alimentation, la lutte contre la pauvreté et développement économique, mais également l'égalité hommes-femmes, l'énergie, l'environnement etc.

démunie,[764] puis dans un second temps par le biais de la tarification sociale afin de trouver un équilibre économique des services d'eau pour permettre l'accès à l'eau pour tous[765]. Ce second temps de la législation, celle de 2013 dite loi « *Brottes* » a permis une consolidation juridique d'un ensemble cohérent des dispositifs en levant un certain nombre de barrières[766]**.** En conséquence l'effet des forums, souvent décriés et critiqués, a fini par montrer son vrai intérêt et pourra enfin concilier des situations existantes, comme les problèmes du manque d'eau de leurs conséquences**.**

B - Conciliation du problème de manque d'eau et ses conséquences.

Envisager une solution de compromis au problème du manque d'eau va consister à permettre un accès beaucoup plus facile aux plus grands nombres d'habitants ou de ménages. À cet effet, nous allons dans un premier temps chercher à comprendre la nécessité de l'eau au regard d'une simple analyse géopolitique de l'eau en prenant en compte le facteur démographique et l'augmentation de la consommation d'eau par habitant (1) ; ensuite, en cas de déséquilibre envisager les ressources alternatives[767], c'est-à-dire la récupération d'eau de pluie pour d'autres nécessités afin que le facteur quantitatif soit moins affecté (2). Et enfin, si ces deux éléments sont satisfaits, l'alimentation en eau par le raccordement sera plus efficace, car une plus grande masse de personnes pourra utiliser l'eau, normalement (3).

1 - Géopolitique de l'eau, démographie et consommation croissante.

C'est dans de pareilles conséquences que l'on comprend la nécessité de l'eau douce et singulièrement celle de l'eau potable. En effet, lorsque la ressource en eau est disponible, sa qualité naturelle varie selon le territoire (lits ou autres) et de ses origines. C'est à ce point que l'on se rend à l'évidence que la disponibilité de l'eau est nécessaire. Cette nécessité est une exigence en termes de besoin, sans oublier que l'être humain à besoin entre 120 et 250 litres d'eau par jour (toutes nécessités confondues)[768]. L'on observe à cet égard, que la quantité d'eau utilisée par personne s'accroît en permanence. En revanche, elle ne doit pas faire défaut car cela risque de causer à la fois de graves problèmes de santé par ces effets pervers[769], en entraînant certaines maladies qui pourront être une cause de mortalité, mais également une insuffisance en eau d'où un manque. Mais qu'en est-il

---

764 Loi n° 2011-156 du 7 février 2011, relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, J.O.R.F, du 8 février 2011.

765 Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013, *Op. cit.*

766 Ce que nous avons précédemment développé dans le Paragraphe (§I) de cette section, voir *infra*, p. 154.

767 Nous développerons cet aspect dans nos futurs développements, *« Ressources alternatives et gestion des usages domestique », infra*, p.337

768 Selon Ghislain de MARSILY, *« En France, la consommation moyenne est de l'ordre de 250 l/j par habitant en ville (chiffre qui inclut l'eau des installations artisanales, commerces, etc., les fuites des réseaux et l'eau de lavage des rues et de lutte contre les incendies) et de moins de 150 l/j par habitant à la campagne. La moyenne mondiale est estimée à 300 l/j, soit 110 m3/an par habitant. » In,* De MARSILY G, « *EAU - Les défis de l'eau », Encyclopædia Universalis*. http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/eau-les-defis-de-l-eau/

769 On peut citer par exemple, les douleurs gastriques et les brûlures d'estomac ; les colites et la constipation, les rhumatismes articulaires, le stress et la dépression, l'hypertension, les crampes etc., http://www.les7duquebec.com/7-au-front/les-effets-pervers-du-rationnement-deau-dans-le-corps/

vraiment de cette problématique du manque d'eau ? Selon Mustapha Besbes[770], le manque d'eau peut être physique, notamment les zones arides ou économiques c'est-à-dire l'insuffisance d'infrastructures[771]. Mais cela ne fait pas de ce problème une situation insurmontable bien au contraire ! Surtout lorsque l'on sait que le plus gros problème de l'eau potable est en partie, économique et technique. Car fournir de l'eau de bonne qualité aux populations qui n'en ont pas, est difficile, en raison du facteur quantitatif. Celui-ci est, parfois, inefficace en cas de risques majeurs, par exemple lors d'un phénomène naturel comme en cas de cyclones, situation fréquente en Guadeloupe, ou d'un tsunami – en Asie du Sud en 2004 ou, suite aux pluies abondantes, la montée des eaux peut provoquer des inondations lesquelles sont répétitives dans le bassin méditerranéen français ; dans ce cas peut-on dire que le problème du manque d'eau est résolu ? La réponse à cette interrogation est négative, et comme le souligne Daniel Rocher, cette situation se traduit par un principe selon lequel *« trop d'eau tue l'eau »* [772]autrement dit la présence du quantitatif ne vaut pas le qualitatif. Cette analyse du manque d'eau, nous montre qu'à travers certaines situations, il faut davantage de maîtrise pour trouver un équilibre qualitatif entre trop d'eau et pas assez. Pour mieux comprendre une situation donnée sur un territoire particulier, l'on doit avant tout savoir comment est-ce que celle-ci est constatée et analysée au plan mondial, laquelle renvoie à une analyse géopolitique de l'eau, des interrogations s'imposent, elles dépassent le cadre même du droit, à savoir : comment comprendre une gestion de l'eau insatisfaite au plan local au regard de la problématique mondiale du manque d'eau, ou encore comment au plan local gérer mieux sa ressource lorsque le risque de pénurie est difficilement maîtrisable et devient un enjeu géopolitique ? Rappelons que si la consommation de l'eau est en augmentation croissante, celle-ci peut-être un risque entraînant ce problème de manque d'eau sur certains territoires. Hormis les causes de risques majeurs, une autre cause est liée à cela c'est la croissance de la population mondiale en général et territoriale en particulier. S'ensuivent également d'autres facteurs, comme la pollution, la surconsommation et le gaspillage etc., les deux premiers, sont étroitement liés aux usages de l'eau[773] et manque de civisme de la population. Ces phénomènes ne sont pas apparus en même temps, celle concernant la démographie est un facteur déterminant dans cette sous-partie de l'étude car nous traitons de l'accès à l'eau pour les personnes. Précisons que l'état réel de la situation mondiale est inquiétant : elle est peu ou mal connue dans notre société[774]. Elle doit être comprise sur le plan local afin que cette dimension sensibilise encore plus les autorités aux problèmes de l'eau et éveille leurs consciences. De plus, les spécialistes de diverses

---

770 BESBE M., (hydrologue, membre associé étranger de l'Académie des sciences), « *L'humanité va-t-elle manquer d'eau ?* » Science § environnement, 2012, http://www.lefigaro.fr/sciences/2012/01/20/01008-20120120ARTFIG00755-l-humanite-va-t-elle-manquer-d-eau.php

771 En effet, l'on parle de pénurie physique lorsque *« les régions arides, qui en reçoivent peu, sont soumises à un stress hydrique permanent », en revanche,* celui-ci a une origine économique, *« c'est le cas dans de nombreuses régions, pourtant bien arrosées, où l'insuffisance des infrastructures hydrauliques engendre la pénurie ». in,* BESBE M., (hydrologue, membre associé étranger de l'Académie des sciences), « *L'humanité va-t-elle manquer d'eau ?* » Science § environnement, 2012, http://www.lefigaro.fr/sciences/2012/01/20/01008-20120120ARTFIG00755-l-humanite-va-t-elle-manquer-d-eau.php

772 Selon l'auteur, « *Après le tsunami, une constatation paradoxale s'impose : trop d'eau tue l'eau. Pour les survivants, la conséquence la plus immédiate et la plus menaçante d'une telle catastrophe est le manque d'eau.», in* ROCHER D,. *« L'eau : un droit de l'homme payant ?»,* Gazette du Palais, 2005 n° 62, p. 4

773 En effet parmi les trois principaux usagers l'on constate que *« , l'usage de l'eau dans le domaine de l'agriculture est de 70%, de 20% dans les usines et de 10% pour les usages domestiques »* : http://eaudanslemonde.e-monsite.com/pages/le-manque-d-eau-dans-le-monde.html

774 Selon le 3éme rapport du programme Mondial pour l'Évaluation des Ressources en Eau, *« La population mondiale augmente d'environ 80 millions de personnes par an, ce qui entraîne une augmentation de la demande en eau douce d'environ 64 milliards de mètres cube par an » in* http://www.unesco.org/new/fr/natural-sciences/environment/water/wwap/facts-and-figures/all-facts-wwdr3/fact-31-population-increase-water-stress/

branches d'activités ne cessent de nous alerter sur le partage inégal des eaux douces, c'est pourtant un enjeu géopolitique majeur dans certains territoires comme le Moyen-Orient ou le sud de l'Europe etc. Mais le plus grave, c'est que le manque d'eau est crucial, environ un quart de l'humanité est toujours privé d'eau. Revenons à la question initialement posée, nous pourrons envisager dans un premier temps, une première réponse qui sera celle-ci. En effet, il va s'agir de bien définir le problème et les priorités, de poser un cadre et atteindre des objectifs en matière de politique de l'eau puis de la répartir de manière géographique, c'est-à-dire sur l'ensemble du territoire. Cette proposition paraît évidente pour les pays développés, et moins pour ceux qui sont sous-développés ou en voie de développement, car il y a certains facteurs comme la croissance urbaine, le développement des grands équipements, l'intensification de l'agriculture etc., dont la maîtrise est difficile pour ces États. En France métropolitaine, avec un tel mécanisme juridique existant est une possibilité comparativement aux autres États, ou le système n'a pas la même approche. Mais de façon générale, cet angle d'étude est abordable, afin d'avoir une vision plus nette de la réalité surtout au plan local. Sachant que la géopolitique n'est pas du droit mais grâce aux résolutions des gouvernants, celle-ci va permettre au législateur de combler des vides juridiques et certainement poser des règles préventives et quasi répressives. D'ailleurs, des situations comme la pollution est un fléau qui s'accroît, ou encore le phénomène du changement climatique et surtout l'augmentation de la demande par rapport à la croissance démographie. Tous ces facteurs ne peuvent être écartés, car il y a donc très peu d'eau pour une population nombreuse. Malheureusement l'on ne peut réduire cette explosion démographique, car une population qui augmente va, automatiquement, entraîner une augmentation de l'usage de l'eau et en fera autant de personnes assoiffées. Certaines solutions partielles existent, pour cela il faudra aller à la conquête des ressources – eaux douces – dites « *alternatives* ».

2 - Ressource alternative et récupération d'eau de pluie.

Le renouvellement de la ressource en eau devrait être davantage une préoccupation, car aujourd'hui, nous nous interrogeons sur le fait de savoir est-ce que renouvellement se fait toujours au même rythme qu'auparavant, même si le cycle de l'eau[775] demeure la règle naturelle, autrement dit est-ce que la nature a-t-elle la capacité de renouveler l'eau au même rythme qu'elle est consommée ? De prime abord, en dehors des autres facteurs altérant le facteur quantitatif de l'eau, le changement climatique est le phénomène le plus menaçant[776], car celui-ci aura des effets négatifs sur la disponibilité future en eau ; à cet effet, Laurent Baechler, nous dit que *« dans la mesure où le cycle de l'eau est un système parmi les plus sensibles au phénomène, avec des impacts sur l'accessibilité à l'eau douce… »*. De plus, l'auteur précise que *« le potentiel destructeur de l'eau [est] la multiplication des épisodes climatiques extrêmes »*. À ce propos d'autres s'interrogent, notamment, Mustapha Besbes, sur le point de savoir, « l'humanité va-t-elle manquer d'eau ? »[777], par rapport aux dangers qui menacent l'eau, telle la pollution, Daniel Rocher, suggère que l'eau n'est *« sans doute*

---

[775] Comme le précise Laurent Baechler, *« La réalité géophysique est dictée par les lois de conservation qui font que la ressource ne peut être détruite ni créée, et que son renouvellement « infini » est assuré par le cycle de l'eau. », in* BAECHLER L., « *La bonne gestion de l'eau : un enjeu majeur du développement durable* », L'Europe en Formation 2012/3, n° 365, p.4

[776] https://www.un.org/fr/sections/issues-depth/climate-change/index.html

[777] BESBE M., (hydrologue, membre associé étranger de l'Académie des sciences), « *L'humanité va-t-elle manquer d'eau ?* » Science § environnement, 2012, http://www.lefigaro.fr/sciences/2012/01/20/01008-20120120ARTFIG00755-l-humanite-va-t-elle-manquer-d-eau.php

pas inépuisable »[778]. Il ajoute que le manque d'eau est un risque qui est régulièrement confirmé par des spécialistes[779]. À la suite d'une telle interrogation, l'on se rend compte que le manque d'eau n'est pas une condition qui justifie sa disponibilité au regard des facteurs qui l'affecte. Pour tenter d'améliorer la situation, les autorités ont pensé, dans les premiers instants, à la récupération de l'eau de pluies, au dessalement de l'eau de mer etc. Dans ce cas les ressources alternatives apparaissent clairement comme l'espoir d'une disponibilité en eau même si entre ces deux possibilités, la récupération d'eau de pluie est, plus ou moins coûteuse d'autant plus que les précipitations laissent à désirer, et qu'en revanche, le dessalement de l'eau de mer, nécessite des moyens techniques efficaces pour cette opération mais elle est présente en permanence. Par ailleurs, les ressources alternatives sont réglementées depuis la loi de 2006 sur l'eau et par arrêté en 2008[780]. À l'origine, celles-ci n'ont pas été réglementées pour se substituer directement à l'eau potable ou à la mise en cause du processus mais en complément[781]. Si de nos jours elles sont dénommées ressources alternatives, dans un passé lointain, avant même la mise en place du processus actuel, la population avait cette pratique, celle de la récupération d'eau de pluie (Gouttières/citernes en béton, puits etc.). Avec l'évolution, le fonctionnement s'inverse mais pas totalement, puisque les autorités encouragent la population à ce retour, tout en s'alimentant en eau produite par le système actuel. Cette fois-ci, cette récupération d'eau est bien évidemment accompagnée d'une réglementation en raison de la non potabilité de ces eaux. Ce retour vers ce processus ancien demeure privé, a été difficile, est vivement encouragé par les acteurs de la réutilisation de l'eau de pluies par les ménages et ce, en toute légalité. Nous insistons sur la notion de *« légalité »* à ce niveau, car malgré les interdictions ou demandes de suppression faites par les autorités de l'époque d'un tel usage, certains ménages ont continué à récupérer leur eau de pluie, notamment aux Antilles. Une récupération pour un usage est non alimentaire, c'est-à-dire que cette eau sera utilisée pour des usages domestiques limités, pour la chasse d'eau, l'arrosage etc. Cette réutilisation accordée a été obtenue avec beaucoup d'insistance. Elle n'est pas le fruit du hasard, mais elle est guidée par un autre intérêt, celui de la préservation de l'économie de l'eau. C'est dans cette dynamique qu'elle a été réglementée et plus précisément en raison des phénomènes, précédemment évoqués, menaçant la planète et de la crainte du manque d'eau. Ce processus particulier, celui de la récupération de l'eau de pluie à domicile, est avantageux pour les ménages, car l'eau n'est pas calcaire et peut constituer des réserves en cas de sécheresse. De plus la raison de cet avantage, s'inscrit également dans la dynamique de développement durable, comme la prévention contre les inondations etc. Serait-ce qu'une conscientisation de la part des autorités publiques ? Qu'en incitant de plus en plus les ménages ont installé des systèmes dits de récupération et surtout des traitements de cette eau qui n'est pas fiable. Précisons qu'en termes d'usage, le Code civil est très précis sur ce droit à l'usage de cette ressource ainsi, *« tout propriétaire a le droit d'user et de disposer des eaux pluviales qui tombent… »*[782]. Cette liberté est encadrée puisque en cas d'utilisation d'une de ces ressources alternatives, le CGCT (Art R 2 224-19-4) un système permettant le contrôle du mètre cube (m^3) de ces eaux prélevées est éventuellement prévu, c'est-à-dire soit une facturation de la

---

[778] ROCHER D., « *La facture d'eau, miroir du droit»,* Gazette du Palais, n° 238, 2003, p. 4.

[779] En effet, selon Daniel Rocher, *« le risque du manque d'eau n'est cependant plus considéré comme une idée provenant de quelques alarmistes : il est perçu comme une réalité scientifiquement constatable. »,* In *Ibidem,* p. 4.

[780] Arrêté du 21 août 2008 relatif à la récupération des eaux de pluie et à leur usage à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments, puis par le Code général des collectivités territoriales

[781] Nous verrons en seconde partie de l'étude que cette situation pour être une prospective dans la mise en cause du service d'eau potable quant aux réseaux.

[782] L'article 641du Code Civil.

redevance assainissement au forfait, soit la mise en place d'un comptage *« posé et entretenu aux frais de l'usager qui transmet les relevés…* ». Aujourd'hui avec les systèmes d'incitations financières, crédits d'impôts, nous considérons qu'une partie du problème du manque d'eau est, plus ou moins, réglée ce qui n'empêche pas aux ménages le refus du raccordement aux réseaux publics.

3 - Le refus du raccordement et garantie d'accès à l'eau.

Le fait de ne pas raccorder un particulier au réseau d'eau public ou de suspendre provisoirement son alimentation en eau potable, est non seulement considéré comme un refus de raccorder, mais c'est également une atteinte aux conditions de vie et de la santé de ce dernier. De ce constat va découler un nombre, plus ou moins important, de conséquences à la fois sur sa qualité de vie et sur leur santé. À ce propos, dans le cadre de cette étude, nous verrons que cette question traitée sur le plan local, dépasse le cadre national et prend une dimension internationale. Avant d'aborder les conséquences du raccordement sur le plan local, national et international, il nous semble indispensable de définir la notion de « *raccordement* » ou branchement de l'alimentation en eau potable. En effet, le raccordement à une double dimension, il fait partie à la fois du domaine public et du domaine privé selon la nature du branchement : Il est du domaine public, lorsque c'est le distributeur qui réalise le raccordement du compteur au réseau d'eau potable, en revanche, celui-ci est du domaine privé lorsque l'entreprise (l'artisan plombier) est choisie par l'usager-abonnée pour réaliser le raccordement de son habitation au compteur d'eau. Nous nous intéresserons principalement au premier car le second n'est efficace qu'après avoir exécuté la première opération. Celle-ci est comprise entre la canalisation publique et le compteur individuel. Lorsque le distributeur d'eau potable fait le raccordement au domaine public, celui-ci est fait dans le respect de règles précises garantissant une alimentation en eau en permanence, de qualité et le bon fonctionnement du compteur. Ce raccordement est le point essentiel, voire la dernière mission technique que doit réaliser le service d'eau envers l'usager et dont les difficultés posées dans le passé s'assainissent grâce à la place qu'occupe le concept *« accès à l'eau »*. En France métropolitaine et dans les Outre-mer ? Les distributeurs d'eau avaient pris l'habitude de suspendre la distribution de l'eau pour différentes causes, parce qu'ils n'avaient qu'un seul choix pour agir. En dehors des cas de non-paiement des factures d'eau, la vétusté des réseaux d'eau, le problème de l'insuffisance de la ressource en eau douce est une problématique ancestrale. Celle-ci relève spécialement du phénomène naturel, par exemple, en Guadeloupe, c'est la période de sécheresse appelée « *carême* », allant du mois de janvier à juin, qui affecte considérablement la distribution de l'eau. Juridiquement, cette cause même si elle est justifiée interdit au distributeur d'interrompre la distribution d'eau potable. Ainsi, dans une affaire rendue par le Tribunal administratif de Lyon en date du 7 mars 1995, le juge a considéré qu'une collectivité n'a pas le droit de suspendre la distribution de l'eau aux habitants d'une commune voisine, en invoquant l'insuffisance de la ressource en eau en période de sécheresse[783], et en encore dans une autre affaire dont l'objet est celui du refus du raccordement[784]. En règle générale, le raccordement est imposé par des réglementations locales d'urbanisme[785] et n'est soumis à aucune autre obligation

[783] T.A. Lyon, du 7 mars 1995*, Préfet de l'Ardèche c/ Commune de Gluiras,* Rec. Lebon p. 632/686 – C.E., du 30 décembre 1998, *Commune de Gluiras,* req., n° 169361

[784] Dont le refus est programmé, est précisé le précise le Code de l'urbanisme, à l'article L.421-1 l'absence d'un permis de construire à usage d'habitation.

[785] Article R. 111-8 du Code de l'urbanisme.

générale en ce qui concerne les maisons individuelles. Si dans le passé, c'est-à-dire avant la réforme de la loi sur l'eau de 2006, une collectivité pouvait se permettre de refuser un raccordement[786], depuis cette législation, avec son article 54, qui instaure un article nouveau au Code général des collectivités territoriales[787] en vertu duquel les communes *« arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau d'assainissement »* ce n'est plus possible. Cet article consiste à dire qu'une fois que le schéma de distribution d'eau potable est instauré pour les zones concernées à desservir, l'accès à l'eau devient possible, et tout cela en vertu de la compétence exclusive dévolue aux communes, rendant obligatoire la distribution de l'eau. Si sur le plan national ce devoir de satisfaire à une telle obligation est véritablement juridicisé cette question débattue au plan international, comme nous l'avons étudié précédemment, a pris alors une dimension supplémentaire quant à son impact, jusqu'à dire que raccorder un usager au réseau d'eau potable est, quelque part, un droit de l'homme, indispensable à la pleine jouissance du droit à la vie[788]. Sur ce point qui n'est pas le seul, l'objectif n'est pas encore tout à fait atteint au plan local, mais nous devons être encore fiers de cette avancée juridique touchant à ce domaine et qui permet aujourd'hui d'être précis répondant encore une fois à la condition humaine et qui correspond aux problèmes de l'eau et de sa distribution au regard des droits fondamentaux. À ce propos nous pouvons faire état des grands sommets sur l'eau comme les forums mondiaux. Ces *« grandes messes »* sur l'eau, organisées depuis 1997 tous les trois ans, ont été des lanceurs d'alerte sur un ou plusieurs facteurs qui auront des impacts négatifs sur la ressource en eau. Parmi ces différents sommets, celui qui s'est tenu à Marseille, où 130 pays se sont rassemblés, et se sont engagés à accélérer la mise en œuvre du droit universel de l'accès à l'eau potable. Reconnu officiellement par l'Organisation des Nations Unies (ONU) en juillet 2010, le droit universel de l'accès à l'eau potable a été reconnu à l'unanimité par ces pays présents à ce forum[789]. Il résulte de l'ensemble de ces manifestations de valable compromis qui se vérifient sur le terrain. À cet effet, l'on se rend compte qu'à travers cette obligation de raccordement non satisfaite, des interrogations se présentent encore de nos jours dans certains pays, avec des exigences – formelles - relatives à l'accès à l'eau, une priorité dont les difficultés se posent autrement en France et dans les territoires insulaires. Au nombre des difficultés, c'est la population qui est impactée et singulièrement les usagers dudit service d'eau, souvent insatisfaits de cette prestation quant à cette gestion assurée par ces collectivités.

Section II - Catégories d'usagers au regard de la gestion du service d'eau.

Des inquiétudes subsistent, elles s'accroissent, malgré les revendications, certes, légitimes, des usagers, qui, parfois peuvent toucher à des points distincts qui sont la cause d'une catégorie diversifiée et majoritaire, qu'ils représentent. Ces derniers – les usagers - dénommée couramment abonnés, ou juridiquement, usagers du service mais également, clients et consommateurs du service

---

[786] La jurisprudence ancienne jugeait que le conseil municipal pouvait légalement refuser la demande de prolongement du réseau *:* C.E., 30 mai 1962, *Parmentier,* Rec. Lebon p. 868/912.

[787] Article L. 2224-7-1 CGCT

[788] En savoir plus sur http://www.lemonde.fr/planete/article/2010/07/29/l-acces-a-l-eau-potable-devient-un-droit-de-l-homme_1393627_3244.html#g7eZImvqK4CRFsZC.99

[789] En savoir plus : http://www.maxisciences.com/forum-mondial-de-l-eau/forum-mondial-de-l-eau-130-pays-s-039-engagent-pour-un-acces-universel-a-l-039-eau-potable_art22752.html

d'eau dans une logique économique, font face quotidiennement aux structures de gestion (§ - I), avec un sentiment d'appréhension et d'une insécurité juridique, certes, latente (§ - II).

I - L'usager face à la structures de gestion.

La notion d' « *usager* » fait partie de celle qui apparaît la plus problématique. Ce concept constitue en droit, un sujet inépuisable souvent convoité par la doctrine[790]. Sans doute a-t-on écrit à son sujet plus que dans les tout autres domaines ! Tout autant, une identification de sa nature a été faite par la doctrine[791], s'ensuit également des interrogations qui ont été posées à son propos dans un contexte qui le lie directement à la nature du service et à son appartenance à celui-ci (SPIC ou SPA). De par ces nombreuses difficultés évoquées dans ce secteur de l'eau et singulièrement celui dudit service public, l'usager a été - sans exagérer la proie de la doctrine et de la jurisprudence. L'une des particularités qui lui fait, souvent défaut, ce sont les rapports contractuels qui sont, le plus souvent d'une ambivalence particulière. Ainsi, la relation établie – par convention - est le plus souvent entre personne privée et publique. Depuis le XXe siècle, le statut de l'usager a beaucoup évolué. Lequel a été au centre de la construction juridique du service public, certes mais dans sa spécialisation, c'est-à-dire le service public de la distribution de l'eau potable la situation de l'usager est délicate à l'égard du droit qui encadre ses relations avec le gestionnaire du service d'eau (A) et place le premier dans une position de faiblesse (B).

A - Les relations entre l'usager et le service d'eau : une position de faiblesse

En toute logique, c'est une relation contractuelle qui existe entre l'usager et le prestataire du service industriel et commercial ; laquelle lui octroient plusieurs qualités. Toutefois, cette transformation n'est pas automatique, mais obligatoire en termes de nécessité. C'est pratiquement une obligation, voire une passerelle qui permet d'établir les relations entre l'usager et le service d'eau potable. Une fois que le particulier remplit les conditions relatives à sa demande d'abonnement, lesquelles lui permettront de devenir un usager effectif. À cela une déclinaison va s'opérer : ainsi, l'abonné du service devient un consommateur par l'usage domestique qu'il fait de l'eau potable, un usager, car le service proprement dit, est un service public industriel et commercial, mais également un client, parce qu'il paie une prestation fournie par le distributeur d'eau. C'est une métamorphose autrement dit, il est considéré comme une personnalité *« caméléon »* constituée d'un ensemble de caractères qui ne forment pas, dans toutes ces circonstances, un tout cohérent (1), celui-ci, est destinataire d'une prestation au regard de la qualité du service qui n'est que partiellement satisfaite quant au prix dudit service (2), pour illustration, nous prendrons la facture d'eau potable comme élément de décryptage (3).

1 - La notion d'usager au regard du service et ses métamorphoses.

---

[790] Voir par exemple, AMAR J., « *De l'usager au consommateur de service public »,* Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, 591 p. ; NICINSKI S., *« L'usager du service public industriel et commercial* », Coll. Logiques juridique, L'Harmattan, 2001, 564 p ; BENKAIS-BENBRAHIM A., *« La notion d'usager dans le contentieux du chemin de fer : usager de l'ouvrage public »,* Petites affiches, 1995, n° 96, p. 11

[791] Voir NICINSKI S., *« L'usager du service public industriel et commercial* », *Op. cit.*

À partir du moment où l'eau douce, demeurant en milieu naturel ou sauvage, sa prise en charge par un processus – en plusieurs étapes - permettant à ce qu'elle soit domestiquée, orchestrée par un service créé à cet effet, son usage devient domestique et les personnes l'utilisant deviennent également des usagers *« facturables »*. Cette notion, couramment utilisée pendant des décennies, a fini par être juridicisée et ce, depuis peu. C'est ainsi, par ce concept d'*« usage domestique »* de l'eau, une expression qui figure depuis 2006[792]dans la loi sur l'eau et les milieux aquatiques que la notion d'usager du service public d'eau potable a pris véritablement son assise. Cette législation permet de préciser que l'usager, est un consommateur *ad vitam aeternam*, comme faisant partie d'une catégorie bien spécifique. Celui-ci va bénéficier d'une prestation et percevoir une facture d'eau[793]. Le problème qui se pose à cet effet, nous le rappelons, est que le service public d'eau potable est un service particulier pour une prestation spécifique, en raison du produit « eau potable » délivré, et surtout des relations qu'il entretient avec ses abonnés usagers du service. Ces rapports sont cependant de droit privé en raison de la nature industrielle et commerciale de la prestation et de la facturation du service autrement dit, le coût du service d'eau. Il n'en demeure pas moins qu'il faut constater que le particulier (l'administré d'une commune) devenu abonné du service est métamorphosé. En effet, ce dernier devient un usager, il peut également être un client et un consommateur. À ce propos, Sophie Nicinski[794] constate dans son étude, la difficulté juridique de la détermination du périmètre de l'usager se caractérisant par sa plasticité et son insaisissabilité, les fluctuations de ses critères, son instabilité et sa relativité. Pour l'auteur, apprécier la notion d'usager revient à examiner au sein de la relation de service public, le mouvement de balancier entre l'intérêt général et les intérêts particuliers des usagers. De plus, au regard de ces qualités, la définition de l'usager du service public industriel et commercial n'est pas évidente, car l'idée d'ambiguïté de la notion est un paramètre à prendre compte[795] : en effet *« cette ambiguïté du statut du service public industriel et commercial empruntant à la fois les habits de l'administré, de l'assujetti, du client, du bénéficiaire, voire du consommateur »*. Par ailleurs, même si l'eau potable est un produit de consommation, elle se différencie des autres en raison de son mode de distribution, selon trois points : par les réseaux publics, le compteur d'eau privé et les robinets privés. Il en résulte deux interrogations simultanées : d'une part, l'on tentera de savoir est-ce que le statut de l'usager peut-il être considéré comme une mixité, et d'autre part, est-ce que cela engendre des conséquences sur le plan contractuel et réglementaire ? Nous tenterons de répondre à la seconde question dans le paragraphe II de cette section, pour l'instant nous nous intéresserons à la première interrogation. En effet, l'usager au regard d'un service public quelconque est à la base un contribuable et un consommateur. Plus spécifiquement, celui-ci est reconnu indirectement comme un contribuable et beaucoup plus comme un consommateur, un client et un abonné car il a rempli toutes les conditions lui permettant d'être reconnu comme tels. En revanche, lorsque l'on distingue les facteurs suivants, qui sont ceux de « *contribuable* » et *« consommateur »*, ce dernier est beaucoup plus favorable et adapté audit service, car il s'agit d'un service public d'eau potable. De proximité certes, telle est sa vision, mais principalement celui-ci répond à un service public collectif et soulève l'épineuse question du coût dudit service public. Nous partageons

---

792 Loi du 30 décembre 2006, *Op.cit.*

793 Cette question sera développée dans une sous partie (3) de ce paragraphes ? *Supra*, p. 192

794 NICINKI S., « *L'usager du service public industriel et commercial* », Coll. Logiques juridique, L'Harmattan, 2001, 564.p.

795 Sophie NICINSKI, dans ces travaux de thèse a souligné ce caractère, en précisant ces qualités d'usager, de consommateur et de clients comme *« trois facettes d'une ambivalence »*, in S. NICINKI., « *L'usager du service public industriel et commercial* », *Op. cit*, p.6

parfaitement ce point, selon lequel le prix de l'eau est un débat récurrent parce qu'il concerne principalement la ressource en eau, son aménagement, le service proprement dit qui répond enfin aux besoins des usagers. Cet objectif ainsi réalisé, concerne directement l'usager et indirectement le contribuable. Il est loisible de rapprocher ces deux catégories aux seuls usagers dans d'autres situations. Mais pour celle qui nous concerne ici, la législation est trop précise prouve une telle confusion. Lorsqu'elle pose le principe dans ce secteur selon lequel « *l'eau paie l'eau* », c'est effectivement la destination de ces recettes qui est mise en avant. Ce sont des recettes prélevées provenant de facturations de consommation d'eau des usagers, qui sont affectées à l'amélioration, à la réhabilitation des unités de production ou à la distribution d'eau potable, l'entretien des infrastructures etc. En revanche, celles qui non pas pour objectif de faire fonctionner l'institution sont des ressources budgétaires et les impôts prélevés sur les contribuables[796]. Ainsi, comme le précise le dernier alinéa de l'article L.2 224-2 du Code général des collectivités territoriales à propos du principe d'équilibre, celui-ci n'est pas applicable aux services de distribution d'eau potable et d'assainissement dans les communes de moins de 3 000 habitants ou de groupement de communes dont la population ne dépasse pas 3 000 habitants. Par ailleurs, si l'abonné du service d'eau potable, est reconnu comme un usager, l'on ne peut lui ôter le caractère de clients du service, encore moins celui de consommateur. A ce propos, la doctrine s'est interrogée sur le fait de savoir est ce qu'il *« existe-t-il des consommateurs de services publics ? »*[797] Celui-ci est protégé par des règles du droit de la consommation[798] ; un droit qui est en constante évolution sur le plan européen, nous dirons ainsi que c'*« est l'heure de sa mue »*, qui est centrée sur la personne du consommateur[799]. Globalement, l'usager, est quelque part, celui qui est affecté par un changement du fait, selon le choix de l'administration, de transférer ou pas sa gestion à un prestataire privé selon sa capacité de gestion ou d'un meilleur coût pour l'usager. En effet, pour des raisons, jugées moins coûteuses le statut de ce dernier peut évoluer : celui-ci ayant un statut contractuel est dans une situation réglementaire, bénéficiant d'une prestation est, juridiquement, l'usager d'un service public industriel et commercial. En conséquence, les effets d'un tel développement sur la situation de l'usager, marqué par une certaine ambivalence, n'ont rien de problématique, en revanche cette évolution lui ouvre une porte vers la reconquête d'une légitimité[800], lui permettant d'user pleinement de son droit à la revendication. De plus, celui-ci est associé, indirectement, ou participe au fonctionnement et au développement dudit service, en raison des coûts, qu'il supporte aujourd'hui en sa qualité d'usager, de sa facture d'eau potable. En définitive, malgré ces nombreuses qualités dont il est détenteur - Abonné, usager, client, consommateur - ce particulier devient l'un de ceux-là selon l'endroit où il se place au regard du

---

[796] A ce propos, le Conseil d'État a d'ailleurs jugé, dans une décision du 30 septembre 1996, que « *les tarifs des services publics à caractère industriel et commercial, qui servent de base à la détermination des redevances demandées aux usagers en vue de couvrir les charges du service, doivent trouver leur contrepartie directe dans le service rendu aux usagers.* »., C.E., 30 septembre 1996, *Société stéphanoise des eaux – Ville de Saint-Étienne*. La haute juridiction a ainsi jugé illégale la redevance augmentée à dessein pour être reversée au budget général de la ville *« afin de couvrir les charges étrangères à la mission dévolue à ce service. Les redevances doivent trouver leur contrepartie directe dans les prestations fournies par le service municipal »*.

[797] LOMBARD M., *« les consommateurs et les services publics »*, Journées colombiennes, 24 et 28 septembre 2007, 4 p.

[798] AMAR J., *« De l'usager au consommateur de service public »*, *Op. cit,* 591 p.

[799] MEL J., *« La notion de consommateur européen »*, Petite affiche, n°22, p.5

[800] Une légitimité base sur la représentative des usagers dans le cadre des actions revendicatives. Voir, *Infra* p. 217

service d'eau. Face aux mutations économiques et sociales, la qualité que l'on lui attribue peut varier[801].

2 - Les usagers, destinataires du service au regard de la qualité du service

Dans la majorité des cas, la desserte en eau potable est assurée à plus de 90 % sur la majorité des territoires français, également en Outre-mer et singulièrement en Guadeloupe. Certains problèmes, comme nous l'avons déjà évoqué, concernant l'accès à l'eau potable trouvent lentement une solution, *la question relative à la prestation par exemple, et de savoir finalement que paient les usagers ?* Cette prestation fournie est souvent remise en cause et l'interrogation sur la qualité du service est souvent évoquée ou tarde à être résolue. Cette prestation de fournir de l'eau aux usagers est une obligation juridique pour le distributeur d'eau potable. En réalité, la commune est concernée directement dans certains cas et indirectement dans d'autres. Elle ne peut en aucun cas s'exonérer de cette obligation en termes de gestion de cette compétence – communes ou groupements. Lorsque l'usager est raccordé au réseau public, l'eau doit couler dans ses robinets et que les normes de qualité doivent être respectées car celui-ci fait un usage plein et entier dudit service, à défaut, cet usage du service sera considéré comme restreint. Prenons l'exemple de l'une des communes de la Guadeloupe, la commune de Sainte-Rose : le service d'eau potable, est géré par la commune en régie publique, les usagers se plaignent de la qualité du service, alors que la commune est traversée par la Grande Rivière à Goyaves[802] et la rivière Moustique. L'eau dans ce cas est disponible mais le manque de moyens financiers et techniques nécessaires à cette opération est une donnée importante qui affecte le service qui ne peut assurer un service de qualité. Il s'ensuit également, que le niveau d'exigences devient une contrainte pour le distributeur d'eau car l'usager se trouve constamment dans une situation d'attente et que la prestation ne s'améliore pas (Qualité) ! C'est en ce sens que nous allons nous interroger sur le fait de savoir est-ce que ce service auquel nous faisons référence, peut-il être, au regard du couple coût/prestation, considéré comme satisfaisant quant à la qualité attendue. Sincèrement, la réponse négative recueillera, certainement, une majorité aux dépens d'une minorité qui est, plus ou moins, satisfaite ou bien de celle qui s'abstient. En écoutant les usagers, de façon générale, ils évoquent très souvent du prix de l'eau potable, alors qu'en toute logique en l'accouplant sous une forme d'équation à la prestation fournie la vision est beaucoup plus précise. Ce prix normalement doit être en adéquation avec la prestation fournie, mais ce n'est pas souvent le cas. Prenons le cas du territoire de la Guadeloupe, lorsque l'eau du robinet coule de façon anormale, c'est une réelle anormalité en période de sécheresse, qui devrait être compensée par des retenues d'eau, dans un autre cas, en période de forte précipitation, il y a un manque pour cause de rupture de canalisation ou enfin lorsque l'eau distribuée à une couleur particulière et elle ont un mauvais goût. Ces anomalies sont des facteurs qui ne font qu'amplifier un véritable doute quant à sa consommation. En dépit de cela, la relation de l'usager avec le service est déjà difficile ce qui la fragilise encore davantage. Ce dernier n'a qu'un guide, se référer aux règles contenues dans un règlement du service. Ces règles sont très limitatives, elles ne permettent aux usagers d'agir sur des questions concernant l'organisation du service qui, parfois nuisent, par exemple dans le choix du prestataire, le mode de convention ou le prix du

---

801 JEANNOT G., *« Les services publics face aux mutations économiques et sociales : La situation des particuliers à l'égard des services publics »*, in *« Les services publics »*, documentation française, Problèmes économiques, cahier français, n°339, juillet-août 2007, p.38-41

802 Goyave, est l'une des 32 communes de Guadeloupe.

service etc. Ce sont des barrières infranchissables, d'où l'interrogation sur la représentativité des usagers[803] ! Par ailleurs, au regard du service, la qualité est un défi pour ces collectivités gestionnaires. En tant que distributeurs d'eau potable, ces derniers doivent répondre aux attentes de la population : l'obligation de distribuer ce précieux liquide. Sachant que les modalités d'organisation des services publics de distribution relèvent de la compétence directe des collectivités territoriales. Elles doivent fixer les tarifs pour garantir l'équilibre des budgets et s'assurer de la pérennité des services d'eau. Cette pérennité n'est pas toujours optimale, car obtenir une qualité de service satisfaisante c'est améliorer les aspects techniques défaillants. En Guadeloupe leur vétusté, évoquée ci-dessus, est constamment alléguée non seulement par les usagers mais par les principaux acteurs notamment par l'autorité communale. Il est tout à fait normal pour l'usager d'avoir des doutes sur la qualité de l'eau distribuée, même si le rapport annuel de l'Agence régionale de santé qui leur est envoyé mentionne souvent *« eau de bonne qualité »* ou *« eau de qualité moyenne »*. À preuve du contraire[804], ces éléments restent encore très suspects. De plus, avec l'évolution des attentes des consommateurs d'eau potable, est au cœur des débats, et doit interpeller davantage les principaux acteurs, car ils doivent avoir toujours en mémoire que : sans usagers pas de distribution. Malgré notre constat, le baromètre 2 015 *« Les Français et l'eau* » Cieau/ TNS Sofres, ou Centre d'information sur l'eau précise que *« 84 % des Français se disent satisfaits de leur service d'eau »* comparativement à 2014, ou *« une étude* [805]*évaluait à 67 % la satisfaction en tant qu'usager des différents services publics »*[806]. Rien ne précise, si les outre-mer ont été prises en compte dans cette étude. En conséquence il est, malheureusement, impossible de vivre sans eau, même sans qu'elle soit traitée en raison des conséquences défectueuses de notre système immunitaire et de l'évolution des modes de vie dans une société qui est en permanence en mutation. Les usagers ne peuvent garder le silence, la première porte de sortie[807] est le regroupement en association de défense ; surtout lorsque se pose la question du prix de l'eau, tout en sachant que les éléments qui le composent ne sont pas compris ; c'est dire que l'information souffre d'une certaine incompréhension ce manque de précision peut nuire à la compréhension de la majorité des usagers.

3 - L'exemple la facture d'eau potable et incompréhension des composantes constituant son prix.

Parler du prix[808] de l'eau, pour un spécialiste n'a rien de particulier, mais cela est beaucoup plus compliqué et souvent incompréhensible pour l'usager. Pour lui, la notion de prix n'est pas claire et revient souvent dans les discours, débats et autres. Depuis quelques décennies, c'est l'un des

---

803 Comme nous le verrons plus loin, *supra p. 321,* où la représentativité des usagers est faible et n'a pas suffisamment de voix pour renverser certaines situations, donc l'usager reste dans une situation très délicate alors que la majorité des décisions le concerne

804 Selon l'adage romain relatif à la preuve : *« actori incumbit probatio »*. C'est une formule utilisée en procédure civile qui signifie que *« la preuve incombe au demandeur »*. Cette articulation se retrouve au sein de l'article 1353 du Code civil qui dispose que : *« Celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver. Réciproquement, celui qui se prétend libéré, doit justifier le paiement ou le fait qui a produit l'extinction de son obligation »*.

805 Source : étude *« les services publics vus par leurs usagers »* réalisée par internet en décembre 2014, pour l'Institut Paul Delouvrier, auprès d'un échantillon représentatif de l'ensemble des résidents en France âgés de 15 ans et plus.

806 Http://www.cieau.com/chiffres-du-barometre-tns-sofres-cieau/barometre/14-84-des-francais, ou -se-disent-satisfaits-de-leur-service-d-eau

807 Un aspect que nous analyserons en profondeur, *Infra,* p.205

808 Selon la définition donnée par le dictionnaire Le Robert, le prix c'est le *« rapport d'échange entre un bien ou un service et la monnaie »*

facteurs qui est continuellement pointé du doigt et continue d'être alimenté en raison de l'incompréhension d'éléments le constituant.

Avant de parler de ces composantes, la question est de savoir qu'entendons-nous par le prix de l'eau ? Selon l'office international de l'eau, le « *prix de l'Eau* » est défini comme le montant exigé de l'utilisateur en contrepartie des services rendus par la structure chargée du service de l'eau (eau potable *et assainissement).* Précisons qu'à ce propos il existe des disparités concernant ce prix de l'eau potable quel que soit le territoire français, alors que la consommation domestique d'eau augmente d'année en année : que cette consommation est évaluée en moyenne, par litre d'eau, par personne et par jour, se situe normalement entre 165 et 170 litres et que les modes de consommation d'eau varient selon les ménages. L'usage intensif de l'eau se répercute sur le compteur d'eau et c'est à partir du prélèvement du mètre cube d'eau (m^3), qui servira de base de calcul de la consommation (en ce qui concerne les charges variables). À cet égard, la Guadeloupe dispose d'un nombre important de communes[809] et le prix de l'eau n'est pas le même, l'on se demande *est-ce un problème qui relève du mode de gestion ou pas ?* Comprendre ces disparités est encore aujourd'hui une épineuse question dont les réponses sont variables : À ce propos, le prix du service de l'eau ou couramment appelé prix de l'eau dépend du contexte auquel il se rapporte. Celui-ci peut varier ou pas selon plusieurs critères : le mode de gestion ou coûts des infrastructures, la disponibilité de la ressource, les traitements des eaux selon leur nature et surtout des choix d'investissements de la collectivité. Même si ces éléments de réponses sont justifiés, il n'en demeure pas moins que les usagers sont toujours insatisfaits. Certaines prétentions laissent entendre que l'eau est encore trop chère, cela peut être dû l'incompréhension ou de la raison d'être de sa facturation, il peut s'agir de la couleur de l'eau etc. Ces questionnements sont relatifs à la disparité des prix de l'eau selon les territoires et les raisons de la cherté de l'eau pour les usagers, est une préoccupation embarrassent pour le distributeur d'eau. En France métropolitaine, certaines villes ont exercé certaines pressions sur leur prestataire pour faire baisser le prix de l'eau, Pour d'autres elles ont carrément décidé de gérer leur eau directement par une régie municipale par exemple, la ville Paris en 2010, suivent ensuite celles Besançon et de Montpellier etc. En Guadeloupe, ce n'est pas la même tendance alors que c'est le même cri[810].

Ce prix est levé grâce à la facture de l'eau : établie par le distributeur d'eau potable selon le mode de gestion à savoir la régie[811], ou celui du prestataire privé en cas de délégation de service. Il recouvre, normalement une grande partie des dépenses qui sont, pour la plupart, directement, liées à différents éléments de la gestion, C'est-à-dire son captage, son traitement qui varie selon le territoire et sa distribution et des moyens le permettant, sans oublier diverses taxes et redevances etc. Dans le cadre de cette analyse le prix de l'eau n'est un élément, car en ajoutant les autres lignes intermédiaires : les taxes et autres, c'est carrément le prix des services de l'eau qui est pris en compte dans le processus complet de l'eau, sans oublier l'assainissement des eaux usées. Il en résulte de ces précédents, que l'intitulé même de la facture doit être revu et corrigé pour plus de compréhension ou de lisibilité. Elle pourrait s'appeler facture des services d'eau et d'assainissement par exemple. C'est à partir de ce changement que les usagers comprendront un peu mieux les raisons d'une telle facturation. Cette facturation est un ensemble d'élément qui est guidé par le code de l'environnement,

---

809 C'est à dire les 32 communes et ses dépendances (la Désirade, les îles des Saintes, et Marie-galante),

810 Nous pouvons citer très peu de communes qui gèrent leur eau en régie publique depuis plus d'une quinzaine d'année, il s'agit notamment de la commune de Sainte-rose, de la Communauté d'agglomération du Sud Basse-Terre.

811 C'est dire la régie municipale ou relevant d'une structure intercommunale, par exemple une Communauté de communes ou une Communauté d'agglomération.

comme le dispose l'article L. 214-15, *« toute facture d'eau comprend un montant calculé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné à un service de distribution d'eau et peut, en outre, comprendre un montant calculé indépendamment de ce volume, compte tenu des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement. »* De plus, la réglementation[812], précise l'application à l'assainissement collectif de ce principe de tarification proportionnel au volume, avec la possibilité d'instaurer une partie fixe[813]. Pour être plus précis, la facture d'eau potable recouvre trois prestations différentes**,** le coût de la production et de la distribution de l'eau potable[814]**,** le coût de la collecte et de l'assainissement[815] et le coût de la modernisation des réseaux[816]. S'il apparaît nécessaire de facturer ce service, leur instauration unilatérale montre un certain déséquilibre dans les relations contractuelles.

B - Le déséquilibre dans les relations contractuelles entre l'usager et le distributeur d'eau potable.

Nous avons vu précédemment que l'usager du service d'eau au regard de la mixité de son statut est bénéficiaire d'une prestation quant aux exigences que requiert le service. L'insatisfaction de celui-ci, crée un traitement différencié qui, certes, est légal et justifiable, mais ne favorise pas totalement les liens avec l'usager. Il en résulte que le statut mixte conféré à l'usager emporte certaines conséquences en termes de relations selon la nature contractuelle et/ou réglementaire de l'acte (1). Par ailleurs, l'inclusion des clauses contractuelles ou tarifaires ne favorise pas une pérennisation dans la relation. Si ces clauses sont déterminantes dans l'appréciation du déséquilibre contractuel, elles peuvent, en outre, éliminer, directement ou indirectement l'usager. Dans ce cadre, il est difficile voire impossible de trouver une compensation à cet objet du déséquilibre, que sont ces clauses tarifaires : peuvent-elles être discutables (2). Enfin nous verrons que le concept de « *participation* » érigée en principe, malgré ces exigences et ces contraintes a un effet trouble dans les relations contractuelles entre l'usager et son service (3).

1 - Le statut mixte des usagers et ses conséquences relationnelles selon la nature de l'acte.

La question du déséquilibre dans les relations contractuelles entre l'usager et son service existe depuis l'instauration du processus de gestion. Le principal facteur réside, principalement, dans le

---

812 Le décret n° 2000-237 du 13 mars 2000, pris pour l'application des articles L. 2224-7 à L. 2224-12 du Code général des collectivités territoriales

813 Ainsi, précise l'article énoncé, *« la partie variable est déterminée en fonction du volume d'eau prélevé (...) dont l'usage génère le rejet d'une eau usée collectée par le service d'assainissement. (...) « La partie fixe est calculée pour couvrir tout ou partie des charges fixes du service d'assainissement. »*

814 Celui-ci englobe le *captage*, le traitement, le contrôle de la qualité, la livraison de l'eau jusqu'à votre robinet, la construction et le fonctionnement des usines d'*eau potable*, l'entretien des réseaux et la gestion des relations avec la clientèle, le coût du service facturation, du relevé des compteurs. Il comporte une partie fixe (abonnement au service) et une partie variable, proportionnelle à votre consommation.

815 Celui-ci est couramment appelée « assainissement » par raccourci, cette partie de la facture finance la collecte des eaux usées après leur utilisation dans les logements, leur acheminement jusqu'à une *station d'épuration* où elles seront dépolluées avant leur rejet dans le *milieu* naturel.

816 Cette partie recouvre les redevances de l'office de l'eau Guadeloupe, qui les perçoit à trois titres : la préservation des ressources, la lutte contre la *pollution* et la modernisation des réseaux. Elle redistribue cet argent aux collectivités ayant à faire face à des investissements.

statut de l'usager. Lequel est considéré comme mixte en raison des multiples transformations apparentes ; les facteurs composant ce statut ont, précédemment, été traités, c'est-à-dire abonné, usager, client et consommateur. Mais ces attributs sont considérés comme une mise à l'épreuve quant à la nature de l'acte (principalement contractuel, et parfois réglementaire ou acte unilatéral), imposant une distinction selon les relations en cause, suivi d'un déséquilibre relationnel entre les parties. C'est une véritable mixité qui s'est installée durablement. Cette dernière n'est pas un hasard, mais plutôt un fait ou une évolution sociale : l'organisation administrative, empruntée à un système bureaucratique, centralisé et hiérarchisé, a permis cette transformation un statut de l'individu, contribuable à l'origine. Ce sont des rapports clés qu'a cette organisation avec l'environnement social des usagers.

Selon la logique de notre approche, ce sont les zones d'activités distinctes qui sont prises en charge par l'administration ou la collectivité, selon lequel les rapports usager-service se sont développés et surtout à mesure de l'extension de ces dites activités et leurs exigences. En revanche, dans le domaine de l'eau, c'est l'inverse : il y a un secteur comportant plusieurs missions et d'intervenants. On retrouve des acteurs à chaque niveau du processus de gestion, d'où la résultante de ses aspects : abonné, usager du service qui, dans ses relations contractuelles, va bénéficier de ces attributs : ce cas de figure de la relation usager-service d'eau n'est pas pour autant épuisé. Cette situation est à l'origine d'interrogations, plus ou moins, teintées d'inquiétudes, à cet égard l'on s'interrogera en deux temps : Dans un premier temps, l'on se demandera est-ce que le caractère mixte du statut de l'usager, aura des conséquences dans les relations contractuelles qu'il a avec son service d'eau ? Ensuite, il s'agira de savoir est-ce que ces attributs peuvent-ils être valables quel que soit le type de problème, plus ou moins, récurrent qu'il rencontre au quotidien ? En effet, nous partons d'un constat simple et évident : à savoir que, l'usager est le plus souvent un acteur, de près (par son représentant) ou de loin (simple usager du service), des projets concernant le domaine de l'eau, en revanche la seule chose qu'il peut faire ou qu'il lui reste à faire, c'est de protéger en premier le respect de ses droits quant au service. En effet dans toutes de toutes relations, le respect des droits est le point de départ, avant ou après projets ; et c'est dans ce cadre relationnel que les demandes, recommandations et autres devront se faire. Mais en plus de ces attributs, l'usager est confronté à une autre qualité celui de tiers[817] par rapport au service, qui affecte également ces relations. Rappelons une chose qui, dans le passé, était quasiment impossible. Il fut un temps où la suprématie de l'administration était la règle, au fur et à mesure certains dogmes ont disparu, aujourd'hui de nouveaux canaux permettent de relations nettement meilleures, mais devant une telle mixité quelle méthode de reconstruction ? La réponse à cette question est divergente et controversée, car chaque facteur de cette mixité sera normalement interprété, analysé au cas par cas. Par ailleurs puisque, c'est le service qui est à la base de ces relations, au sein duquel découlent certaines obligations autrement dit des prestations. Là aussi l'usager est, plus ou moins, acteur. Car, le contrat conclu entre le service et ce dernier, ne fait que lui proposer un type de prestation qu'il va recevoir. Dans ce cadre étant, avant la signature du document, un particulier ou un candidat usagers, ne discutant pas du contenu dudit document : l'on se demande est-ce qu'il y aura vraiment une relation post-contractuelle ? Étant donné qu'il va simplement adhérer au contenu, qui lui servira principalement de règles, loi du service ou *« loi des parties »*[818] et pas plus ; alors qu'aucune réserve ne lui est accordée. Si avant la signature

[817] Cette qualité, qui n'est pas vrai, une, pose également des problèmes dont nous évoquerons au sein des différentes sous partie de ces chapitres.
[818] L'ex Article 1134 du Code civil.

le particulier, n'avait aucune qualité, n'est ni abonné, ni usager, ni consommateur encore moins client, à la signature il devient tout cela en l'absence de relation préalable au contrat et ses règles. Celles-ci vont dominer dans l'intégration l'organisation et le fonctionnement général du service avec des droits et des obligations. Il en résulte que l'usager à un statut contractuel dans le cadre du service dans lequel il se trouve, c'est-à-dire un service public industriel et commercial, mais parfois avec un statut réglementaire, lorsqu'il se trouve dans le cadre du service public administratif. Cette dichotomie échappe à la vigilance de la structure, qu'elle soit privée ou publique, et finalement c'est le juge qui va, dans certaines circonstances, rétablir un certain équilibre relationnel au moment et à l'endroit où il le faut[819]. Il s'ensuit que l'accès au service de l'usager, par lequel celui-ci bénéficie de sa prestation, met en place un canal relationnel, direct ou indirect, de l'information (questions/réponses). Celle-ci établit une forme de relation contractuelle avec l'usager puisque cet élément est prévu dans le contenu même du contrat d'abonnement, mais parfois imposé selon les cas par une réglementation[820] ; par exemple lorsque ce dernier, par des procédures, exige une meilleure prestation. Dans ce cas, il n'impose aucune contrainte à son service mais dans la relation, amicale ou pas, qu'ils ont, lui rappelle simplement ses devoirs : ceux qu'il est en droit d'offrir, de mieux desservir et d'assurer une meilleure prestation… Ce dialogue de l'usager et du service selon la forme qu'il prend - écrit ou conventionnel, verbal etc. - sont quelque part une quête de légitimité. De plus, un autre facteur[821], dont la carence est constatée, au pire sa faiblesse, ne favorise pas les échanges avec leur service d'eau. En conséquence, une certaine révolution juridique, arrive au moment attendu pour réguler, améliorer ou permettre une mutation radicale dans un domaine plus que dans d'autres. Dans celui de l'eau, plus particulièrement la relation du service avec l'usager, est l'un des exemples phare qui montre qu'un tel changement est nécessaire.

2 - Les clauses tarifaires et le contrat de distribution d'eau potable : un facteur de déséquilibre.

Nous avons vu, précédemment que le particulier ou contribuable de sa commune de résidence, une fois abonné au service d'eau potable devenait automatiquement l'usager dudit service. Celui-ci peut être, dans certaines circonstances, un consommateur, et un client. Cette mixité apparaît comme un facteur réducteur qu'il devra maîtriser. Toutefois, lorsque la situation dépasse le cadre contractuel dans lequel il se trouve s'estimant lésé dans des intérêts (qualité du service d'eau ou assimilés), ce dernier se sent directement concerné et s'empare de cette cause. Dans la plupart des cas, le juge leur attribue la caractéristique d'usager tiers au contrat des autres – collectivités et/groupements. Cependant, avant d'entrer dans le vif du sujet, il est important pour nous de définir la notion d'usager tiers ce qui nous permet de mettre les choses dans leur contexte. En effet, ce concept d'usager tiers n'est pas simple à traiter, de par la simplicité de la notion de *« tiers »*, ayant un sens général et vague. Car si le concept d'usager est clair, lorsqu'il s'accouple avec celui de « *tiers* » ou usager tiers, il prend parfois une tout autre vision, parfois différente selon les cas qui s'impose à lui. En effet, un « *tiers* », c'est *« toute personne étrangère à une situation juridique »*, tel le contrat, en revanche, selon l'article 1165 du Code civil, *« les conventions entre les parties n'ont d'effet qu'entre les parties »*. Cela

[819] Cet aspect sera développé plus loin dans l'étude.

[820] Par exemple, voir Décret n°93-982 du 3 mai 1993, relatif à la relation entre l'administration et ses usagers. J.O.R.F du 14 mai 1993

[821] Nous le verrons dans l'une des sous-parties suivantes : *« La participation des usagers érigée en principe entre exigences et contraintes »*, *Supra* p.197

voudrait dire qu'une personne qui n'est ni partie, ni représenté au contrat n'est pas concernée par son effet obligatoire. Cela apparaît juste mais dans le secteur de l'eau potable nous avons un processus avec plusieurs missions diversifiées, accompagné de plusieurs types contrats. À cela, une logique montre que dans la gestion dudit processus, il y a, présentement, une relation tripartite entre les principaux acteurs de l'eau – la collectivité/groupement, le prestataire privé et l'usager - dans les faits, mais dans la pratique, lorsqu'il s'agit de contrat, celui-ci crée une division entre elles. Cette division se justifie selon la qualité des parties au contrat, de son contenu qui va être négocié et surtout lorsqu'il y a une remise en cause d'une de ces clauses par l'usager, allant jusqu'à se demander *si ces clauses sont indivisibles ?* Nous dirons que toutes ces clauses ont leur particularité et un but précis, elles existent notamment dans le cadre des travaux publics et ouvrages publics, ou encore des clauses relatives à la tarification, et dans le cas qui nous intéresse particulièrement : celui de la clause tarifaire ou *« clause divisible »*.[822] : La question que l'on se pose est de savoir, comment se manifeste-t-elle et quel est son impact dans le domaine de l'eau ? En effet, ces clauses contractuelles et singulièrement la clause tarifaire sont influentes dans un contrat en cours, certainement pour prolonger la durée des conventions de délégation services public[823] ! Cette clause a, cependant, une nature réglementaire, ce qui ne veut pas dire que tout recours lui est ouvert : Précisons qu'un contrat public ou singulièrement privé crée des obligations tarifaires pour les usagers, celle du prix du service d'eau potable par exemple. Celle-ci entre dans la liste des clauses réglementaires qui peuvent être illicites entre les parties. Toutefois, c'est un contrat conclu entre collectivité et prestataire, et l'usager n'est qu'un tiers au contrat. Il en résulte que ce dernier aura donc peu de chances de voir son action aboutir. Rappelons que l'usager dispose d'un contrat d'abonnement, celui-ci est distinct des autres formes de contrats normaux, et peut être considéré comme un contrat d'adhésion en raison de sa forme, d'où l'interrogation sur ce consensualisme ! Dans la pratique des services d'eau potable le contenu du règlement est imposé (aucune négociation possible) dont les abus sont sanctionnés[824]. C'est un mode de contrat type, pour l'ensemble des usagers[825]. Il en résulte que ce type de contrat est une pratique inéquitable, plus ou moins discutable, de plus la question des clauses peut, directement ou pas, affecter l'usager et ainsi crée à la fois un déséquilibre dans les relations contractuelles et une grave divisibilité de celui-ci. À ce propos, Laurent Marcovici, précise que *« le contrat est un tout dont on ne peut remettre en cause une des clauses sans remettre en cause l'ensemble »*[826], Ce qu'a souligné également la jurisprudence[827]. Mais lorsqu'elles y sont, elles font augmenter le coût du service aux dépens des usagers. En effet selon la Cour, les clauses des tarifs du service qui seront acquittés par les usagers ont une nature réglementaire[828]. À ce propos cette nature réglementaire suffit-elle pour admettre que les tiers soient autorisés à la contester ou encore « les clauses réglementaires d'un contrat sont-elles par principe ou divisibles des autres stipulations du contrat[829]? Cette question a fait

---

[822] MARCOVICI L., « *Clause règlementaire et divisibilité des contrats* », AJDA, 2007 p.680

[823] Nous verrons plus loin les conséquences des contrats de longue durée.

[824] Selon, m'article 1171, « *dans un contrat d'adhésion, toute clause qui crée un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties au contrat est réputée non écrite* ».

[825] Ce sont les distributeurs d'eau qui établissent cet acte pour chaque service d'eau. Celui-ci précise la nature des prestations assurées par le service ainsi que les obligations respectives de l'exploitant et des abonnés.

[826] MARCOVICI L., « *Clause règlementaire et divisibilité des contrats* », AJDA 2007 p.680

[827] C.E Sect., 4 mars 1960, *Fédération nationale des industries chimiques et parties similaires*, Rec. Lebon p.169

[828] C.E., 29 avril 1988, *Union régionale de coopérative agricole [UNICOPA]*, Rec. Lebon T. P.667

[829] GUILLAUMONT O., *« Les clauses réglementaires d'un contrat sont par nature divisibles de l'ensemble du contrat ! »*, la Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, n° 37, 2009, Note sous arrêt, CE, sect., 8 avril 2009, n° 290604, Association Alcaly, Req., n° 290604, Rec. Lebon

l'objet de deux interventions du juge : dans un premier temps, la Cour administrative d'appel de Marseille avait jugé que par sa seule nature réglementaire cela était impossible[830] ; puis dans un second temps, le Conseil d'État en 2009, a remis en cause la décision de l'arrêt précédent, en précisant que les clauses réglementaires d'un contrat sont par nature divisibles de l'ensemble du contrat[831]. Au fil du temps, la jurisprudence a évolué en partie en ce qui concerne les contrats administratifs[832] en permettant aux tiers de saisir le juge du contrat pour un tel fait. En revanche, les clauses tarifaires dans les contrats de distribution d'eau potable ou contrat d'abonnement peuvent faire l'objet d'un recours des usagers tiers, seulement si cela concerne un contrat administratif. Cette situation demeure inchangée et constitue un déséquilibre dans les relations contractuelles entre usager et prestataire. Ce déséquilibre est porteur d'un grand espoir pour les usagers placés dans cette situation, qui pourront s'immiscer dans le rouage du processus par d'autres dispositifs tel celui de la participation.

3 - La participation des usagers érigée en principe entre exigences et contraintes.

Si le concept de *« participation »*, érigé en principe, est le pendant de l'information devenu ainsi un droit, elle demeure une condition du droit à la participation. Ce droit a pour but de créer une dynamique de coordination permettant de rapprocher l'usager du service, ne serait-ce que par l'écriture ou par d'autres modes de transmissions, également plus proche du service d'eau, lequel lui fournit une prestation, mais également au plus près des principaux décideurs dans le domaine de l'eau. Nous prendrons ici en considération, essentiellement, le droit ou principe de participation, lequel est parfois accompagné du droit de l'information[833], parce qu'ils jouent et doivent encore jouer pleinement leur rôle dans les relations entre l'usager et le service d'eau ou son distributeur. Partons d'un postulat que l'information en tant que droit, si elle n'est pas totale ne peut permettre au second droit ou principe, celui de la participation, d'être effectif. En effet, ces facteurs évoqués – l'information et surtout, la participation – n'assurent pas comme ils le devraient[834] cet équilibre dans les relations entre l'usager et le distributeur d'eau. Nous verrons plus loin certaines de ces conséquences à savoir que la participation des usagers dans les instances de l'eau n'est pas automatique, elle est parfois sollicitée par les usagers ou par leurs représentants ; nous verrons également qu'il y a une incohérence entre l'information quant à son insuffisance et les normes qui sont relatives à la *« potabilité »* de l'eau etc.

---

830 En effet selon la cour, *« Si les tiers sont recevables à contester devant le juge de l'excès de pouvoir les dispositions réglementaires contenues dans un contrat, cette faculté ne saurait toutefois concerner les clauses qui, portant sur une condition essentielle du contrat, en constituent un élément indivisible, dont l'annulation aurait pour effet de priver le contrat de son objet ou d'en bouleverser l'équilibre »*, C.AA., de Marseille, 18 décembre 2006, Req., n° 02MA01595

831 C.E., Sect. 8 avril 2009, *Association Alcaly*, Req., n° 290604, Rec. Lebon.

832 Depuis une décision rendu en 2014, *« Département de Tarn-et-Garonne »*, la cour a permis à l'ensemble des tiers à un contrat administratif de saisir le juge du contrat d'un recours de pleine juridiction contestant la validité de ce contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles. L'effet d'un tel recours peut conduire à l'annulation (totale ou partielle) du contrat contesté : C.E., 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, Req., n° 358994, Rec. Lebon ; voir également C.E., 9 février 2018, *Communauté d'Agglomération Val d'Europe Agglomération*, Req., n° 358994, Rec. Lebon

833 Voir JAMAUY F., *« principe de participation : droit à l'information »,* JurisClasseur Environnement et Développement durable Fasc. 2430, 2014

834 Comme le précise Gérard Monédiaire, *« La normativité juridique isole et à la fois relie fortement deux domaines : celui de l'accès (ou du droit) à l'information et celui de la participation du public », in* MONEDIAIRE G., *« La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte»*, Participations/1, n° 1, 2011, p. 135

Cette participation dont nous faisons état, nous sensibilise particulièrement, parce que son objet premier est de permettre au public concerné de porter leur contribution au processus décisionnel, mais en vain ! Et pourtant, l'idée d'un tel principe à fait l'objet de débats dans les sommets internationaux, notamment lors des déclarations environnementales internationales comme, en 1972 à Stockholm, ou encore en 1992 à Rio de Janeiro, lors de la Déclaration de Rio laquelle a été consacrée dans son article 10[835]. Des effets également sur le plan national, notamment en France, en 2005, avec la loi Constitutionnelle[836], la charte de l'Environnement[837] etc. Ce principe en lui-même a été promulgué le 27 décembre 2012[838]. De plus, cette charte, au contenu varié a la particularité de créer des émulations. Celles-ci créent de réelles motivations en favorisant une dynamique de continuité dans la démarche afin que ce principe soit davantage reconnu et qu'il s'imprègne dans tous les systèmes où il y a une organisation, un fonctionnement d'un établissement ou d'une structure particulière, notamment au sein du processus de gestion comme celle de l'eau et qu'il soit enfin, juridiquement mis en place et appliqué[839]. Prenons le cas par exemple, d'un projet qui doit être élaboré : il s'agit d'une enquête publique précédée du débat public, dans le domaine de l'eau en Guadeloupe. Celle-ci est préalable à la déclaration d'utilité publique de l'établissement des périmètres de protection autour de la prise d'eau des parcelles nécessaires à la construction desdits périmètres[840]. C'est une procédure qui doit être mise en place par les autorités concernées. Elle est, également, réservée aux seules décisions publiques pour les territoires concernés. Cette participation du public nous dit, Jean-Claude Hélin, *« introduit du flou et du mou dans le droit de la participation environnementale » ²*. Pour l'auteur la raison du *« flou »*, résulte du caractère facultatif des procédures de concertation en amont de l'enquête publique ; en revanche s'agissant du « *mou* », c'est l'aspect d'apparence et facultatif de la procédure d'organisation de l'enquête public, permettant au public concerné de donner son avis sur tel ou tel projet (plan ou programme), qui en fait ne comporte que peu de garanties pour le public. Cette modalité d'information, celle entrant dans le cadre d'une procédure participative ne répond surtout pas au principe de participation. Elle devrait, au contraire, améliorer les rapports dans ce cadre. À cet égard, nombreux sont les remarques et des critiques, entre polémiques et controverses n'ont pas pu être invitées. Car lorsqu'il s'agit de faire avancer davantage les principes doctrinaux c'est une tâche souvent confiée à la recherche surtout dans ce domaine où la gestion est complexe et les relations ténues. Donc, si la participation des usagers est encore un objet d'analyse, c'est qu'il y a une nécessité, voire une urgence absolue de la faire évoluer. À cet effet, la doctrine est la première à livrer ses impressions : Selon Patricia Lonche et *al*, *« Il s'agit, en effet, en général, de dénoncer les impostures de la participation, de dévoiler des finalités inavouables ou, au*

---

835 Ainsi, selon article 10 de cette déclaration, que *« la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris des informations relatives aux substances dangereuses dans la communauté, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décisions. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci »*.

836 Loi Constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'Environnement, J.O.R.F n°0051 du 2 mars 2005

837 Selon l'article 7 de la Charte de l'environnement, continue de motiver de nombreux contentieux *« Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »*.

838 Loi n° 2012-1460, 27 déc. 2012, relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'Environnement, J.O.R.F du 28 Décembre 2012

839 *Ibidem*

840 Arrêté n°2016-089 SG-DICTAJ-BRA du 21 janvier 2016, avis d'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique de l'établissement des périmètres de protection autour de de la prise d'eau des parcelles nécessaires à la construction desdits périmètres

contraire, de promouvoir certaines formes de « réelles » participations »[841]. Il résulte que ce principe de participation lorsqu'elle n'est pas totalement approuvée ou acceptés, surtout dans ces formes n'est pas une garantie pour l'usager, lequel ne pourra continuer à exister avec un sentiment d'appréhension et d'insécurité juridique.

II - Sentiment d'appréhension des usagers et insécurité juridique.

Nous analyserons ces sentiments de craintes et de doutes constatés entre la dégradation de la qualité de la ressource par des causes multiples (A) ; mais également des incohérences relatives à la vision du service et de ses objectifs (B).

A - Des craintes et des doutes liés aux problèmes causés par l'eau.

Les usagers (abonnées, consommateurs ou clients) doivent, comme nous l'avons déjà précisé, bénéficier d'un service de qualité selon le règlement de service. Selon nous, une qualité est celle qui est comprise entre plusieurs éléments dont la continuité de l'alimentation en eau, des informations diverses : sur la qualité de l'eau, du service fourni, qui aujourd'hui et depuis plus d'une trentaine d'années est devenu une préoccupation pour ces derniers, éprouvant un sentiment d'inquiétude, de doute et autres sentiments de culpabilité qui apparaissent comme une source de danger les menaçant à terme. Ceci se traduit par des problèmes sanitaires liés à la qualité de l'eau en prenant l'exemple de la Désirade[842] (1) ; ces problèmes sanitaires ont pris une dimension beaucoup plus importante, de par la dangerosité d'un pesticide : la chlordécone. Celui-ci a altéré la qualité de l'eau et ainsi crée une incertitude quant à sa qualité (2). Une eau de cette qualité, peut-elle être facturée ? En l'absence de réponse juridique, nous constatons que les distributeurs d'eau potable sont prompts à facturer au lieu d'améliorer, ne serait-ce que ces infrastructures vieillissantes ! Nous sommes dans une incompréhension la plus absolue entre l'eau devant être délivrée en bon état et les facteurs liés à sa pollution : pour les usagers, leur premier réflexe c'est de refuser de payer leur facture, tout en craignant des méthodes de recouvrement du prestataire créancier (3).

1 - Problèmes sanitaires liés à la qualité de l'eau : cas de la Désirade.

La notion de « *sanitaire* » est celle qui est relative à la santé publique et à l'hygiène. Elle renvoie également à une réglementation très précise que nous avons déjà étudié, et des mesures à mettre en œuvre pour la conservation de la santé publique. Ici l'eau douce est principalement en cause quant à sa « *potabilité* ». Face à une telle situation, tous les humains doivent avoir un sentiment d'inquiétude, car ils boivent *« la vie »* autrement dit, tous ils doivent pouvoir consommer une eau toute leur vie et sans aucun danger[843]. En effet cette eau, ainsi délivrée, doit être potable ; un label de garantie dirait-on, au regard du niveau sanitaire exigible[844]. Il faut des marges de sécurité très

---

[841] LONCLE P., et *al*, « *La participation des usagers : un enjeu de l'action publique locale »*, Revue française des affaires sociales n° 4, 2004, p.133

[842] La Désirade est une île française, dépendance administrative de la Guadeloupe. Située à une dizaine de kilomètres à l'est de la Grande-Terre.

[843] Selon les articles L. 1321-1 et s. et R. 1321-1 et *s.* du Code de Santé Publique (CSP)

[844] C'est-à-dire les normes Européennes et françaises de potabilité ou leurs critères.

importantes quant à la confiance des usagers, sachant, qu'ils sont des consommateurs, le service d'eau est un service *« marchand »* soumis aux règles de la consommation. Par ailleurs, sans mettre en cause les interventions des services de santé publique compétents : l'Agence Régionale de Santé (ARS) et le laboratoire, l'Institut Pasteur de la Guadeloupe, nous constatons quelque part qu'il y a un doute, plus ou moins, sérieux sur l'eau que les usagers consomment. Malgré la certitude annoncée, c'est-à-dire par l'envoi du bulletin d'information annuel concernant le résultat du contrôle de qualité, la sûreté et la pérennité de l'eau les inquiètent de plus en plus (comme c'est le cas de la Désirade). Comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, l'eau est une ressource fondamentale car elle est la seule ressource naturelle indispensable à la survie de l'homme, c'est également un « *bien* » qui fait partie du « *patrimoine commun* » de la société. Elle est également une composante de l'environnement dont la disponibilité peut générer des anxiétés. À ce niveau de l'étude, nous nous demandons est-ce suffisant, toutes ces considérations, idéologiques, juridiques et autres, ou encore est-ce que les politiques publiques peuvent encore avoir des solutions afin d'être plus crédibles ou enfin en se retournant sur le plan local, l'on peut se demander est-ce que les collectivités – communes ou groupements – maîtrisent correctement ce dossier de l'eau, ou s'il existe des failles, elles peuvent les clarifier ? En fait, de ces craintes découlent de véritables questions que les usagers se posent quotidiennement et dont il faut relativiser l'importance tout en essayant d'y apporter des éléments de réponses aux questions en suspens, en effet, se s'interroger sur le fait de savoir est ce que l'eau du robinet est-elle potable ? Peut-on la boire sans danger ? Ou encore, « quelle est la meilleure eau à boire […] ? »[845] Ce sont en fait des questions qui traduisent une crainte ancestrale de la corruption de l'eau, indispensable à la survie, une crainte de trop de traitements, de trop de pollution : A savoir, après traitement peut-on considérer l'eau comme pure ? ; Pourquoi l'eau a-t-elle un prix alors que c'est un « bien » de la nature, accessible à tous ? C'est un *« bien »* tellement précieux de nos jours que tous veulent faire « des affaires » - le vendre - à travers un service, alors qu'à l'origine (son milieu naturel) elle n'a pas de prix. À cet égard, l'on peut s'imaginer que son coût dépasse l'entendement. Si, l'eau n'a pas de prix, elle semble être toujours trop chère quant à la qualité du service fourni, que cette eau du robinet est un produit transformé, assorti d'un service à domicile. Une eau considérée comme *« potable »* qui cause des problèmes de santé publique, c'est le cas de la Désirade au cours des périodes allant de 1995 à 1997. En effet, si en Guadeloupe ce *« patrimoine commun de la nation »* qu'est l'eau douce a subi, et subit encore de graves atteintes depuis de nombreuses années, les dépendances n'ont pas été épargnées. Ces îles, sont victimes de graves problème de Santé publique, non élucidés à ce jour. À la suite d'une épidémie de crises d'appendicite, des problèmes cutanés et digestifs de nature variable qui ont ainsi été constatés chez une grande partie de la population. Ceux-ci sont dus à une qualité déplorable de l'eau distribuée par le réseau d'eau potable sur l'île. À l'origine, ce sont des problèmes qui sont relatifs à la fois au réseau de distribution d'eau et à la vétusté des installations, d'où les premières constatations permettaient au corps médical sur place de détecter la cause principale, qui était due à la pollution de l'eau, tout en gardant le silence sur ces faits. Là, ou il y a une incompréhension de la situation, c'est qu'elle est noyée entre confirmation et contestation des faits. En effet, d'un côté, une partie du corps médical[846]et la population le confirment et de l'autre, ce sont les autorités qui contestent ces évènements. Cela montre, quelle importance on donne à la question sanitaire ou de santé publique. Le Code de santé public est très clair à cet égard car il y va

[845] http://www.consoglobe.com/meilleure-eau-boire-1714-cg#y33XYwFyPStYl3KB.99

[846] Le Docteur Jérôme MANUCEAU et le Docteur Louis-Marie LE CABLLEC, tous deux exerçaient sur l'île de la Désirade entre les périodes 1995, 1996 à 1997

de la santé humaine. En voulant garder le silence sur une telle gravité puis en acceptant d'admettre, quelques années plus tard c'est-à-dire en 2 000, ces autorités ont commis une infraction quant au nombre de personnes atteintes. Cela a permis de relever la constitution de plusieurs infractions pénales, dont les suites sont restées vaines. Cette question de pollution, affectant la santé de la population de la Désirade, se rapproche à celle qui concerne cette crise majeure de l'eau en Guadeloupe : l'usage de pesticides, car ces problèmes sont apparus à la suite de la rupture de canalisations sous-marines en septembre 1995[847]. C'est ainsi, qu'en tant que facteur polluant et néfaste pour les eaux douces, cette pollution a créé une incertitude quant au niveau de contamination de l'eau.

2 - Pollution et incertitude du niveau de contamination de l'eau : l'exemple de la chlordécone.

Après la pénurie, l'accès à l'eau et le droit à l'eau, le phénomène climatique, l'un des problèmes anciens qui est devenu un grave problème de santé publique, ce sont les pesticides. Ils sont nombreux : insecticides, raticides, fongicides, et herbicides. Ce sont des composés chimiques dotés de propriétés toxicologiques, utilisés par les agriculteurs pour lutter contre les animaux[848] ou pour le traitement ou la fertilité des plantes[849]. Parmi eux, la chlordécone, lequel est très virulent et affecte l'ensemble des eaux douces qu'elles soient superficielles ou souterraines. Ce pesticide est un *« monstre chimique »*[850] qui pollue et rend presque tout ce qui est consommable, impropre à la consommation surtout l'eau, patrimoine commun de l'humanité. Depuis quelque temps c'est l'exaspération, de nombreuses craintes et peurs sont relatives à la qualité de l'eau et soulèvent de plusieurs interrogations inquiétantes pour les usagers. Ces craintes peuvent être formulées par des personnes atteintes ou non par cette pollution. Face à un climat d'incertitude grandissante, s'oppose deux facteurs celui du qualitatif et quantitatif, l'on *« navigue en eau trouble »* ! Si, en Guadeloupe, la disponibilité de la ressource en eau est effective, encore faudrait-il la maintenir au XXIe siècle face à cette crise sanitaire qui perdure, dont ces impacts auront des conséquences sur l'environnement pendant plusieurs années. Ce qui est surprenant, c'est que depuis plus d'un quart de siècle, l'usage de pesticides, alors que sa dangerosité était connue, n'a, pourtant, inquiété personne, ni les fournisseurs locaux, ni les exploitants agricoles ou particuliers encore moins les autorités publiques, la question est de savoir : connaissaient-ils les conséquences à terme, de cette molécule sur les ressources naturelles ? À cette question, nulle ne doute de la réponse, ainsi *« douter, est-ce désespérer de la vérité »*, alors que les vraies raisons restent une inconnue ! Mais dans ce cas l'on se demande, à qui incombe cette responsabilité ou ce « crime » ? C'est ainsi que la question de la « *chlordécone* », en l'absence de réponses, vogue entre des débats de sociétés et des rapports successifs, et reste cependant confuse car les réponses se font rares au fils des années. Ces pesticides dans leur globalité, deviennent toxiques pour l'homme, à partir du moment où ils pénètrent dans le sol, polluent et affectent directement les eaux douces et l'homme. Ce pesticide est une molécule organique fortement chlorée, un insecticide, appartenant à la famille des organochlorés. Celui a été utilisé massivement par les

---

847 Des canalisations amenant l'eau potable, de la Guadeloupe vers l'une de ses dépendances : la Désirade

848 C'est-à-dire des insectes, rongeurs etc.,

849 Par exemple les champignons, les mauvaises herbes etc.

850 Le monde, *« Guadeloupe : un monstre chimique »*, Quotidien d'information du 16 avril 2013, http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/04/16/guadeloupe-monstre-chimique_3160656_3244.html

agriculteurs dans les bananeraies[851]afin de faire face aux charançons[852]. Ce phénomène est à l'origine d'une pollution difficilement maîtrisable, et malgré sa dangerosité il n'a fait l'objet d'aucunes interdictions sur ce territoire : A cet effet l'on pourrait se demander en l'occurrence, est-ce qu'il s'agit d'une *« autorisation à empoisonner »* ou encore d'une tragique erreur ? Les spécialistes[853] estiment en effet, que cette molécule est peu soluble dans l'eau, en se fixant dans les sols pour de nombreuses années. Le taux de pollution des eaux augmente, et partout, le doute s'installe, au point qu'il est quasi impossible de savoir si toutes les eaux du réseau de distribution sont encore potables même après traitement. Divers rapports[854-855-856] ont tenté d'apporter quelques lueurs, bien que les affirmations soient noyées de vérités et contre-vérités, même si celui établi par le député Joël Beaugendre[857], est de nature à favoriser les prises de conscience. L'une des premières affirmations aux Antilles concernant le taux de pollution est celle qui concerne les sources d'eau destinées à la consommation humaine. Face à ce véritable scandale sanitaire, les autorités locales concernées, ont tenté de faire relayer l'information par les autorités nationales, qui n'ont fait que prendre acte de la situation et de vaines actions, alors même qu'en raison du volume d'eaux considérées de ce fait par certains, comme impropres dans le réseau d'eau *« potable »,* la population encourt un risque d'« *empoisonnement* » ! Aujourd'hui, ces eaux sont encore polluées par cet insecticide, malgré les mesures prises par les autorités politiques et préfectorales - propositions - actions répressives. L'eau douce sur certaines régions du Sud BASSE-TERRE[858] a été touchée, ce qui a provoqué la fermeture de certaines zones de prélèvement ainsi que l'abandon de certains réservoirs de stockage. En conséquence, il est de fait incontestable que la dimension problématique de la gestion de la ressource en eau potable en termes d'accès occupera de plus en plus une place essentielle dans la vie de notre société, au premier chef de celle des plus démunies[859], qu'avec le facteur de pollution, la situation doit sensibiliser davantage les pouvoirs publics. N'oublions pas que les enjeux mondiaux concernant l'eau, ont été mis en évidence à travers les sommets mondiaux (forums et autres), par exemple l'accès des populations à l'eau potable, ou encore la gestion des ressources en eau et le problème de la pénurie d'eau etc. Ces thématiques ont fait l'objet de débats multiples et divers. En revanche, lorsque la pollution affecte l'eau douce, c'est une contrainte pour les autorités publiques car elles doivent prendre des mesures afin d'assainir cette situation. De plus, l'un des phénomènes aggravants est apparu, depuis quelque temps, comme une préoccupation : le réchauffement climatique, lors des derniers grands sommets

---

851 Jusqu'en 1993, le chlordécone a été utilisé aux Antilles malgré son interdiction aux USA depuis 1972 et en France depuis 1983

852 Selon le dictionnaire le Robert, le charançon c'est un *« insecte coléoptère nuisible. »*

853 Débat entre rapport et contre rapport : L'on peut citer le professeur Belpomme et son rapport sur le Chlordécone et Rapport de la mission parlementaire en 2005 ; Plusieurs études épidémiologiques ont été menées en 1999 par le professeur Luc Multigner pour approfondir l'impact sanitaire du chlordécone.

854 Rapport de la mission parlementaire, 2005, *Op. cit*.

855 BONAN H., et PRIME J.-L., Rapport sur « *la présence des pesticides dans les eaux de consommation humaine en Guadeloupe* », Ministère de l'aménagement et du territoire et de l'environnement, Aff. n° IGE /01/007, Rapport n°2001-070, 05 juillet 2001

856 Tant de rapports et peu d'informations diffusés.. Les rapports des français Snegaroff en 1977 puis Kermarrec en 1980 établissent catégoriquement le risque de la chlordécone ; le rapport du Professeur Dominique Belpomme, cancérologue etc.

857 BEAUGENDRE J., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur *« l'utilisation du chlordécone et des autres pesticides dans l'agriculture martiniquaise et guadeloupéen,* Rapport Assemblée nationale n° 2430, 30 juin 2005

858 Parmi ces communes de la zone, celle la plus exposé est la commune de Capesterre-Belle-Eau mais également celle de Trois-Rivière et de Vieux-Fort.

859 Dont le législateur a honoré par la loi de 2013, dite *« Brottes »,* visant à réparer la transition énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau aux personnes démunies.

internationaux : la 21e Conférence des Parties, appelée, la « *COP 21* »[860], le thème sur la pollution était au centre des débats. Ces questions, sur la pollution de l'eau douce n'ont, jusqu'à aujourd'hui, fait l'objet d'aucune politique mondiale. Elles ouvrent cependant une interrogation qui est celle de savoir : *quelle perspective pour l'eau, lorsqu'elle est touchée directement par ce phénomène, au regard des facteurs quantitatifs, qualitatifs et surtout de son accès au XXIe siècle.* Ce dernier n'a cessé d'alimenter les débats, alors si la condition des plus démunis est en passe de se résoudre, le problème de la qualité de l'eau et de sa facturation est encore posé.

3 - Problèmes de facturation et surconsommation liés aux phénomènes divers

Au moment où la demande d'eau augmente avec *« la croissance de la population et l'extension continuelle des besoins »*[861] de nombreux facteurs est à l'origine des craintes des usagers encore au XXIe siècle. La *« facturation »* lorsqu'elle est liée à des phénomènes survenant trop fréquemment est très problématique. En effet, cette facturation est faite par un service qui *« vend »* un *« bien »* à une clientèle déterminée : il s'agit de l'usager du service, le consommateur d'eau potable. Ainsi facturer, c'est un acte commercial ou acte de commerce, il est économique et soumis à des règles juridiques. Nous savons, que c'est un service industriel et commercial, qui distribue de l'eau potable aux usagers contre une facturation. Celle-ci relève d'une question d'ordre administratif ou relatif aux paiements. Dans le domaine de l'eau, la volonté du prestataire, de faire ou de ne pas faire, est un facteur problématique, car celui-ci se trouve souvent dans une position dominante au regard des usagers, impliquant comme nous l'avons déjà vu, un déséquilibre dans la relation contractuelle. En effet, les usagers, abonnés au service d'eau vont toujours recevoir une facture, justifiant que le client demandeur, a bien reçu sa prestation. Précisons tout de même que le service d'eau n'est pas un service comme les autres, cette différence est marquée par l'absence de publicité car le produit délivré, l'*« eau potable »*, est de *« première »* nécessité dont sa transformation à un coût donnant lieu à facturation. Cette facturation va produire deux situations distinctes : elle peut être d'une part, normale et/ou d'autre part, exorbitante : Elle paraît normale, en raison de la consommation régulière et normale de l'usager, dans ce cas aucun problème n'est à déplorer. En revanche, lorsqu'elle est exorbitante ou anormale, il faudra rechercher les causes précises. En règle générale, c'est à partir du compteur d'eau, un outil technique qui permet de mesurer et d'évaluer la consommation d'eau de l'usager. Ce relevé de compteur est opéré par les agents du service pour donner lieu à une facturation. Nous avons vu précédemment qu'en France métropolitaine, la fréquence de relevé et de facturation est fixée dans le règlement du service public, celle-ci peut être également adaptée au volume consommé. Mis à part quelque cas, celui de l'inaccessibilité du compteur de certains usagers, dont la facturation sera établie à partir d'une consommation estimée, se pose ici la question de la surconsommation qui, parfois, est indépendante de la volonté de l'usager et qui est causée par des facteurs divers. Celle-ci, bien que résolue en partie par le législateur[862], n'a acquis que peu de

---

[860] L'on a encore en mémoire cet évènement, en fin 2015, la France accueillait la 21ème Conférence des Parties sur le changement climatique, la COP21 à Paris. L'enjeu est d'aboutir à un nouvel accord international, applicable à tous les pays, visant à lutter contre le réchauffement climatique.

[861] RENE C., *« Le problème de l'eau », in* Population, 19e année, n°1, 1964. p. 31-54

[862] Loi nº 2011-525 du 17 mai 2011, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, J.O.R.F, du 18 mai 2011. Ou l'article 2 de ladite loi, *tend à améliorer la situation des usagers en les protégeant des variations anormales de leurs factures en cas de fuite sur les canalisations d'eau potable après compteur*. Par ailleurs, si cette législation, a voulu en finir avec ces montants exorbitants, en

« visibilité » en l'absence de réponses directes selon les cas, et de nombreuses questions restent encore à résorber. L'une des premières réponses est celle issue de la législation évoquée[863], où les dispositions du III bis de l'article L. 2 224-12-4 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), ont pour but de protéger les consommateurs contre les conséquences financières relatives aux fuites d'eau et à la surconsommation[864], des situations qui sont défavorables à l'usager. Nous constatons qu'il y a, à cet égard, un défaut d'information quant à la procédure devant être menée sur le terrain. Ainsi, cette disposition (III bis sus-évoquée) précise *: qu'« une augmentation du volume d'eau consommé est anormale si le volume d'eau consommé depuis le dernier relevé excède le double du volume d'eau moyen consommé par l'abonné »*. Dans ce cas, la facturation peut en effet s'alourdir, or dans la pratique les situations devraient être réglées au cas par cas. Ces règles sont trop générales, et même si elles ont été prévues dès qu'une anomalie est décelée, nous sommes toujours dans l'insatisfaction car les ruptures de canalisations sont fréquentes en Guadeloupe. Comment peut-on penser un seul instant, que cette loi va inciter les services d'eau potable à surveiller la consommation de leurs usagers, alors que dans la plupart des cas, cette obligation d'information du service quant à cet incident[865] n'est respectée qu'une fois sur deux, l'usager en cause, n'étant pas informé dans les temps ? Dans de telles situations, la réception d'une facturation exorbitante peut être à l'origine de plusieurs causes : elle peut être due à une rupture de canalisation, fuite avec comme conséquence une surconsommation d'eau : y a-t-il une obligation pour l'abonné de la payer ?[866] s'ajoutent également d'autres interrogations que l'usager se pose c'est de savoir est-ce qu'il y a une tromperie, une erreur de facturation ? Ce problème peut-il être également causé par un problème informatique (logiciel de facturation) ? Il est certainement possible que, dans certains cas, ce problème peut provenir d'un *« bug informatique »* entraînant une facturation exorbitante comme cela s'est produit aux services de la Générale des Eaux Guadeloupe[867]. Mais globalement malgré une telle incompréhension, entre les différents problèmes rencontrés, l'usager peut réagir au non-paiement de sa facture : la question est celle de savoir, est-ce que le fait de ne pas payer une facture, certes, incompressible, c'est un droit lorsqu'il n'y a aucune explication, encore moins des justifications ? Comme nous l'avons étudié dans l'une des sections précédentes, c'est en principe, par le contrat d'abonnement que l'usager s'engage

---

plafonnant la facturation de cette surconsommation, celle-ci peut être encore améliorée en prévoyant plus de solutions aux difficultés que rencontrent les usagers.

863 Loi du 17 mai 2011, *Op.cit.*

864 *« Invisible, la surconsommation peut multiplier la facture par 10, voire plus, et coûter une fortune. »*, https://www.quechoisir.org/actualite-fuite-d-eau-facturation-plafonnee-n2437/

865 En effet, la procédure permettant à l'usager d'être prise en compte (réparation de la fuite) est précisée par le Décret 24 septembre 2012 (n° 2012-1078 du 24 septembre 2012, relatif à la facturation en cas de fuites sur les canalisations d'eau potable après compteur. J.O.R.F, du 26 septembre 2012) : en effet, l'usager, est fortement incité à recourir à une entreprise pour réparer la fuite, car il est prévu qu'il n'aura pas à payer la part de la consommation excédant le double de la consommation moyenne s'il présente au service d'eau potable, dans un délai d'un mois, une attestation indiquant qu'il a fait procéder à cette réparation. Il peut également demander dans ce même délai au service d'eau potable de vérifier le bon fonctionnement du compteur.

866 La Cour de cassation a jugé, dans un arrêt en date du 21 mars 2018, que, à défaut pour le service d'eau potable qui constate une augmentation anormale du volume d'eau consommé par l'occupant d'un local d'habitation, susceptible d'être causée par la fuite d'une canalisation, d'en informer l'abonné, celui-ci n'est pas tenu au paiement de la part de la consommation excédant le double de la consommation moyenne. Autrement dit, aucune obligation pour l'abonné concerné de payer une surconsommation excessive d'eau en cas de défaut d'information du service d'eau. *in* Cass. 1re civ., 21 mars 2018, nº 17-13031, M. X et a. c/ Commune de Saint-Jean-de-Rebervilliers, F–PB

867 En effet, entre 2012 et 2014, lors d'un changement d'outil informatique (logiciel de facturation) afin d'améliorer le système informatique, il y a eu des retards et certaines anomalies dans la facture des clients abonnées. Les clients desservis par le Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe et de son prestataire la Générale des Eaux Guadeloupe, des facturations exorbitantes pour certains clients et pour d'autres, des facturations multiples (Commune du Moule et de Sainte-Anne, Guadeloupe), voir par exemple : France-Antilles Guadeloupe, quotidien d'informations, *« LE MOULE - Un problème informatique entraîne une pluie de factures d'eau »*, le 17 novembre 2014, :<www.guadeloupe.franceantilles.fr>

au respect des termes de celui-ci. Par ailleurs, si dans un passé récent, en cas de non-paiement, la fermeture du branchement[868] était la règle, aujourd'hui la question du « *non-paiement* » a beaucoup évolué, c'est au cas par cas qu'elle est traitée en raison du respect du principe d'*« accès à l'eau potable »*. Dans de telles situations, la question de l'accès à l'eau potable ne se pose qu'indirectement. Elle doit être appréhendée avec beaucoup de prudence selon les différences de situation en cause, surtout en cas de surconsommation d'eau causée par une fuite de canalisation. La solution est prévue par une réglementation, c'est-à-dire par une procédure prévue à article L. 2 224-12-4 CGCT, entre-temps l'usager concerné doit obligatoirement payer cette surconsommation. Il arrive cependant que la question de facturation exorbitante, se pose dans d'autres circonstances, par exemple lors d'un transfert partiel de patrimoine entre structures de gestion d'eau potable, en raison de la rationalisation de la carte intercommunale[869]. Le constat de l'absence de transfert total de compétences, est une situation qui confirme la crainte des usagers. Ceux, étant tiers au contrat ne peuvent intervenir dans les relations entre structure de gestion. Ces derniers, se trouvent dans une situation difficile au regard d'une situation regrettable, car en l'absence de réponses concernant les coupures d'eau qu'ils subissent, ils n'ont pas souhaité régulariser leurs factures qui deviennent exorbitantes. En conséquence, en l'état du droit positif, la possibilité pour les risques d'impayés de facturations, laissée aux services publics d'eau potable pour leur recouvrement est rendue possible par la loi dite *« loi Brottes »* de 2013[870], qui concerne les personnes démunies, et non celles évoqués dans notre analyse. Des problèmes qui sont liés à l'eau sont des problèmes de l'eau, ils ne devraient pas être une source d'inquiétude de nos jours. En revanche, il y a matière à s'interroger sur l'existence d'incohérences entre la vision que le gestionnaire a du service, les objectifs auxquels il s'est engagé et ceux qu'il doit normalement atteindre.

B - Incohérences entre vision du service et objectifs.

Nous avons vu que le gestionnaire (collectivité/prestataire) a, à travers ses compétences, un objectif à atteindre. D'ailleurs, nous avons, préalablement, démontré qu'entre ces obligations il y a deux pans : obligation de moyens et obligation de résultat. La seconde obligation, celle de résultat,

---

868 Par exemple voir : Cour de Cassation, 1re Ch. Civ., 3 novembre 1999, nº 98-21.635, nº 1756, Association *de consommateurs de Fontaulières et autres c/ Compagnie de services et d'environnement*, Bull. civ. I, nº 290

869 En effet, crée par arrêté préfectoral en 2012, la Communauté d'agglomération du Sud Basse-Terre, puis son périmètre a été étendu a compté du 1er janvier 2014 aux communes de Bouillante, Capesterre-Belle-Eau, Terre-de-haut, Terre-de-Bas, Trois-Rivières, Vieux – Fort et Vieux-Habitants. Ces communes de Capesterre-Belle-Eau, Terre-de-haut, Terre-de-Bas ont été transféré, du Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (Siaeag) à la Communauté d'Agglomération du Sud Basse-Terre (CASBT), comme les autres, dans le cadre de la rationalisation de la carte intercommunale imposée par la loi du 16 décembre 2010[869]. Ce transfert de compétence n'a été fait que partiellement (courant 2012-2013). En réalité le nœud du problème se pose ici : en effet, la Commune de Capesterre-Belle-Eau disposant d'infrastructures importantes (cinq captages) situés sur son territoire communal. Ceux-ci, étant sous la responsabilité du (Siaeag) jusqu'au moment où cette commune rejoint la CASBT, mais le transfert de patrimoine n'a pas été opéré au même moment. Alors que la législation de 2010 permet un transfert total de compétences (matérielles et immatérielles). Ce qui est surprenant, c'est que cette opération administrative a été respectée pour tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de Guadeloupe, sauf pour la CASBT. Entre-temps, les usagers de la commune de Capesterre-Belle-Eau, sont restés dans l'inquiétude, et continuent à recevoir des factures du (Siaeag) par le biais de la Générale des Eaux Guadeloupe. De plus, pendant ces périodes, une partie des usagers de cette commune situés dans divers secteurs par exemple celui de la Sarde (section communale), ils subissent des coupures d'eau journalière (durant 4 mois) en recevant leur facturation régulièrement comme si tout était normal. Vraisemblablement, Ils sont pris en étau, entre l'ancien gestionnaire : Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (Siaeag), et le nouveau gestionnaire, la Communauté d'Agglomération du Sud Basse-Terre (CASBT). En conséquence, la facturation s'alourdit pour eux et devant ces problèmes, ces structures se déclarent incompétentes, ne peuvent résoudre ni le celui relative aux coupures d'eau, encore moins celui de la facturation, devenu pour ces derniers exorbitante.

870 Loi du 15 avril 2013, *Op. Cit*,

l'emportait sur la première en raison de la qualité de la prestation à fournir. La chaîne de missions allant de la production de l'eau à la distribution d'une eau *« potable »* montre que ce résultat est l'objectif à atteindre. De plus, le résultat attendu touche à l'aspect qualitatif, c'est-à-dire une eau de qualité gustative et, ensuite quantitatif, c'est-à-dire la quantité d'eau produite pour un nombre déterminé d'abonnés. Même si, cela s'apparente à un objectif *« économique »*, celui-ci ne doit pas prendre le pas sur la satisfaction des abonnés, usagers du service d'eau. Or, nous constatons certaines incohérences dans ce système de gestion de l'eau. Des incohérences dont les conséquences affectent considérablement le service ou la prestation délivrée à l'usager ; que leur origine est, le plus souvent, étrangère à dernières et repose sur des problèmes relationnels et institutionnels qui montrent certaines d'incohérences. Ainsi, celle qui est relative à la procédure de prélèvement, dont l'ordre n'est pas respecté et pose ainsi des problèmes à la fois de concertation et de consultation (1), de plus, entre l'usage économe de l'eau dont l'effort est demandé à l'usager et les pertes d'eau dans la nature, il y a là aussi une incohérence (2), et enfin, nous ferons état d'un véritable constat, celui d'une insuffisance quant aux normes de *« potabilité »* qui relève des informations (3).

1 - Incohérence en termes de procédure de prélèvement : non-respect des étapes de la procédure de prélèvement d'eau.

Les opérations de prélèvements d'eau (production) pour la consommation humaine sont une opération technique[871]. Celle-ci ne peut être satisfaite sans autorisations administratives, et préalablement à la procédure d'enquête publique. Si cette procédure visée a pour but d'informer et faire participer à la population, en donnant ou pas son approbation sur un projet en cours – opération de prélèvement d'eau -, elle doit se faire en toute transparence, en respectant les différentes étapes. En Guadeloupe, les opérations de prélèvement d'eau pour la consommation humaine ont souvent suivi la procédure inverse, c'est-à-dire la réalisation d'une opération en oubliant que cette procédure d'enquête publique existe. C'est avec un peu de retard que l'autorité préfectorale réagit. En effet, par plusieurs mises en demeure, celle-ci a interpellé les communes concernées en 2008, c'est-à-dire la mise en conformité de la prise d'eau et d'absence de périmètre de protection des captages[872]. Aujourd'hui, depuis la fin 2015 et le début de l'année 2016, les autorités ont décidé de lancer une procédure d'enquête publique[873] conjointe sur les demandes d'autorisation de prélèvement et de distribution d'eau pour la consommation humaine, et d'établissement de protection concernant les prises d'eau dans des secteurs précis. Il s'agit de Carbet[874], de Pérou[875] et de Dumanoir de la Commune de Capesterre-Belle-Eau, alors que depuis des années les prélèvements d'eau se font sur la majorité des points d'eau[876] de cette portion de territoire et aucunes mesures n'ont été prises contre, à l'exception de celles où l'on a constaté un niveau de pollution anormal due au Chlordécone. Le cas du barrage de Dumanoir, dont mise en service date de 2010, et celle de la rivière de Pérou qui existe

---

871 Voir, *« Prélèvements des eaux brutes, la police de l'eau et des milieux aquatiques »*, Infra, p. 59

872 En 2008, l'autorité préfectorale de Guadeloupe, à travers ces nombreuses mises en demeure soulève un nombre important problème concernant l'ensemble des prises d'eau ou ouvrages installés en Guadeloupe, parmi lesquels la circulation des espèces migratrice, plus précisément les passe à poissons et crustacés

873 Avis enquête publique n°2016-78 SG-DICTAJ-BRA du 21 janvier 2016

874 La rivière du Pérou prend naissance dans la montagne de la Capesterre, traverse la commune de Capesterre-Belle-Eau sur Basse-Terre

875 La rivière du Pérou prend naissance dans la montagne de la Capesterre, traverse la commune de Capesterre-Belle-Eau sur Basse-Terre

876 A savoir, les prises d'eau de la Digue, Concession, Grand Carbet, Bananier amont et aval.

depuis un certain temps, apparaît peu ambigu et inquiétant au regard des contraintes réglementaires de plus en plus présent. Nous nous interrogeons sur le fait de savoir comment est-ce possible que de la mise en conformité des périmètres de protection pour ces prises d'eau suscitées, n'ont pas eu lieu bien avant les projets et travaux ? À notre sens, ce n'est pas illégal, s'il s'agit d'une mise en conformité de périmètre de protection, mais bien mieux que cela comme le précise l'arrêté préfectoral. Cependant, la commune de Capesterre-Belle-Eau a, pendant longtemps, été sous le feu des *« désordres »* sur l'eau ; ces problèmes ont été de toutes natures, sauf en ce qui concerne la disponibilité en quantité de cette ressource. Par ailleurs, la position des autorités concernées : Conseil départemental (Office de l'eau Guadeloupe) – l'Agence régionale de santé de Guadeloupe et le préfet de Guadeloupe[877] - aux termes de l'arrêté préfectoral[878], était de vouloir opérer les procédures préalables aux prélèvements, alors que cela devrait déjà être fait. C'est une inquiétude pour la population qui est à la fois contribuable et usagers du service d'eau potable, en raison des problèmes que cela va entraîner comme celui de l'expropriation. Certaines habitations vont être certainement déplacées, les agriculteurs seront également les grands perdant[879]. Cette procédure d'enquête publique a été ordonnée par le Conseil départemental. Le maire de la commune s'oppose fermement quant au problème que cela va causer la procédure de l'expropriation dont la population située dans ces secteurs va subir. Il est certainement vrai que le cadre réglementaire de la déclaration de la déclaration d'utilité publique va opérer un grand changement. En effet elle aboutit à deux possibilités : à l'expropriation ou à l'instauration de servitudes. Ici c'est le premier cas qui va certainement s'appliquer si la procédure arrive à son terme. En ce sens, l'expropriation est une limitation constitutionnelle du droit de propriété[880]. L'ouverture d'une enquête parcellaire va être notifiée aux propriétaires visés par cette expropriation. Durant la période de l'enquête, un dossier présentation du projet est mis à la disposition des administrés pour avis[881]. Les administrés – usagers du service d'eau ont, bien évidemment, choisi la seconde méthode en faisant part de leur observation oralement. Ainsi, à la première journée de réception, lorsque le commissaire-enquêteur[882] est venu présenter l'intérêt de cette enquête. Laquelle est soutenue par la majorité de ses administrés : les Capesterriens sont venus exprimer leurs colères et craintes et dans une dynamique de solidarité le maire accompagne leurs doléances quant à la procédure d'expropriation. Les conséquences de cette situation en cause sont la décision – l'arrêté préfectoral - autorisant cette opération, que la collectivité communale, compétente dans le secteur de l'eau et de sa gestion sur son territoire, dont nous ignorons si, consultation, il y a eu ! A cet effet, la question est de savoir est ce qu'il y a eu concertation entre ces

---

877 Cette demande d'autorisation a été fait par le conseil départemental de la Guadeloupe (Office de l'eau) puisa transmis à l'agence régionale de santé (ARS) et transmis au préfet pour les formes légales administratif : les demandes d'autorisation de prélèvement et de distribution d'eau pour la consommation humaine, et d'établissement de périmètres de protection concernant les prises d'eau de Carbet, et de Pérou, et le barrage de Dumanoir, commune de Capesterre-Belle-Eau.

878 Arrêté n°2016-003 SG-DICTAJ-BRA du 12 janvier 2016 portant ouverture conjointe d'une enquête publique parcellaire sur les demandes d'autorisation d'établissement de périmètre de protection concernant les prises d'eau de Carbet, et de Pérou, et du barrage de Dumanoir, commune de Capesterre-Belle-Eau, présentées par le conseil départemental de la Guadeloupe.

879 Ces derniers perdront leur terrain agricole et leurs professions etc.

880 Selon la règlementation, la procédure est d'abord administrative, puis judiciaire, et permet à l'administration d'utiliser son pouvoir de contrainte pour obtenir la propriété d'un bien immobilier en vue de la réalisation d'un projet d'intérêt général. La procédure se conclut par l'indemnisation de l'exproprié et le transfert de propriété : voir les articles R. 11-1 à R. 11-14 du code de l'expropriation.

881 Lesquels pourront mentionner par écrit leurs observations dans un registre ou en faire part oralement au commissaire enquêteur

882 Monsieur Roger ANNICETTE, technicien supérieur en chef de la direction de l'environnement et de l'aménagement et du logement (DEAL). Len effet, la désignation d'un commissaire enquêteur afin de conduire les enquêtes publiques relatives à l'établissement de périmètres de protection concernant les prises d'eau de Carbet et de Pérou et du barrage de Dumanoir, dont un rapport final devrait être établi par ce dernier.

autorités ? Rappelons que nous avons étudié dans le titre précédent[883], les rôles respectifs de ces deux autorités dans ce domaine, d'où la concertation. Cet acte (décision litigieuse) pris par le préfet a un caractère unilatéral avec des effets réglementaires, qui sont normalement soumis à l'autorité communale, qui s'y oppose. Cette opposition va, en quelque sorte, jeter un doute sur l'impartialité des décisions prises par l'autorité préfectorale dans ce domaine**.** Normalement dans cette situation l'acte de l'autorité préfectoral, ne peut déroger à la règle en raison de son caractère réglementaire. Dans ce schéma le maire se retrouve pris en étau entre l'autorité préfectorale et les usagers mécontents. Nous constatons ici, que face aux nécessités impérieuses de proximité, l'autorité communale se place du côté de ses administrés, usagers du service d'eau, de sa commune afin d'assainir leur inquiétude. La question est de savoir s'il est possible, face à l'inquiétude d'une population peut-on surseoir à cette enquête publique ? À notre sens, Il est certainement possible que la mise en place de ce périmètre de protection autour du barrage de Dumanoir et de ces projets de prises d'eau sur les rivières du Carbet et de Pérou, peut être retardée, si les arguments défendus par le maire et son conseil municipal et aux considérants de la motion vont convaincre le Conseil département – l'institution qui est à l'origine de cette procédure. En conséquence, les usagers, sont davantage fragilisés par ces problèmes, relatifs à cette gestion de l'eau, qui s'amplifient[884]. Assainir cette inquiétude d'une partie de la population, celle menacée par une possible expropriation, n'est que partiellement l'affaire du maire de la commune. Par ailleurs, l'axe de proximité, c'est-à-dire la compétence *« eau potable »*, oblige le maire de Capesterre-Belle-Eau de s'impliquer afin d'accompagner ces riverains pour équilibrer cette situation et qu'elle ne s'installe durablement car la liste des problèmes dans ce secteur est longue et complexe.

2 - Incohérence entre usage économe de l'eau et pertes d'eau dans la nature.

En Guadeloupe, un usager du service, consomme en moyenne environ 175 litres d'eau par jour. Globalement *« la consommation domestique journalière moyenne est environ de 71 000 mètres cubes (m^3) par jour »*[885] sur ce territoire pour l'ensemble des usagers. Dans ce cadre, nous dirons que l'alimentation d'eau est satisfaite et qu'il y va également de l'accès à l'eau potable, donne, quelque part, aux usagers un certain *« privilège »*[886]. Cela illustre bien comment, pour rien au monde, ces derniers ne s'imaginent pas un seul instant en manque d'eau, même pas une demi-journée encore moins une journée. Par ailleurs, demander à un usager de faire un bon usage de l'eau en termes de nécessité, consommation et autres usages. La réalité est tout autre chose, car selon les constats, le nombre de mètre cube (m^3) d'eau se perd chaque les jours dans la nature, en ruisselant à travers de part et d'autre dans différents milieux en direction de la mer (soit en moyenne 50 %). C'est un constat réel[887] que depuis quelque mois, voire des années, la plupart des communes de Guadeloupe sont touchées par ce problème de manque d'eau qui est relatif à la fois aux pollutions, mais surtout de l'état des canalisations : en effet, celles qui sont terrestres, desservant la Grande Terre depuis la Basse-Terre, et sous-marines, qui alimentent les îles de la Désirade et celles des Saintes. Ces pertes d'eau

---

883 Voir, « *Une gestion aux modes divers et variés : entre satisfactions de l'intérêt général, simplification et complexité* ». *Infra*, p. 101

884 Comme le prix, problème récurrent d'alimentation en eau, sa qualité, pollution et autres…

885 Conseil général de la Guadeloupe, *« pour un meilleur approvisionnement et une structure unique de production d'eau potable»*, Dossier de presse, 29 avril 2014, p.6

886 Par rapport à certains pays ou l'accès à l'eau une problématique *« durable »*.

887 Ibidem., Dossier de presse, Conseil général de la Guadeloupe, 28 p.

ou fuites, causent énormément de problèmes en termes quantitatifs. Un désordre qui devient, à terme, récurrent en raison des réseaux de distribution qui sont moins performants pour ne pas dire vétuste[888]. Cette situation, comme nous l'avons déjà décrite précédemment, affecte l'accès à l'eau potable. Donc, on arrive à cette cohérente ou un service de distribution d'eau devrait assurer sans interruption sa distribution d'eau, il n'est, à aucun moment, envisageable d'une interruption sauf exceptions (travaux…), de plus entre la mission du service et ses objectifs, les informations temporaires transmises aux usagers. Ce manquement affecte le fonctionnement du service, l'intérêt que l'on a pour cette ressource en eau et ses objectifs. De nos jours, face aux gaspillages ou pertes, les interrogations sur l'économie de l'eau se pose avec acuité, et s'accompagne de celle de sa préservation qui, d'une façon ou d'un autre doit s'imposer face à sa raréfaction. Il est regrettable, malgré le nombre de législations, que sa mise en œuvre est encore une difficulté ! À cet effet, quelques questionnements auxquels notre étude cherche à répondre, c'est-à-dire : comment peut-on faire un usage économe de l'eau d'un côté et de constater que cette eau qui doit alimenter un usage domestique, se perd dans la nature ; Comment rééquilibrer la balance entre ces facteurs distincts notamment avec les défis a relevé : satisfaire une demande d'eau sans cesse croissante, et faire un usage économe de l'eau au regard des grands enjeux du XXIe siècle, et surtout lorsque certains efforts ont été demandés aux autorités pour une gestion économe de l'eau ? De telles réflexions concernent aussi bien des cas étudiés en France métropolitaine qu'en Guadeloupe. Une réflexion s'impose au regard de deux éléments : l'eau et sa préservation. À propos de la première, ce n'est plus un secret pour personne, c'est une ressource naturelle qui a été surexploitée quant aux pressions exercées sur elle. D'autant plus, celle-ci est affectée par divers facteurs, singulièrement par le phénomène du réchauffement climatique et pollutions diverses etc., puisque les spécialistes nous annoncent que les réserves vont se ratifier. Une préoccupation pour les autorités qui, en fait, doit encourager à ce que la population fasse *« une consommation d'eau écologique et économique »*[889] de l'eau, mais encore faudrait-il que les responsabilités ainsi définies soient satisfaites. Précisions que l'économie qui la concerne (l'eau) est souvent, une aide à la réflexion et pas toujours, une aide à la décision. Cette contribution à la décision serait la bienvenue, si les outils indispensables, pour la conduire à son terme et améliorer sa gestion (celle de l'eau), demeurent efficaces, or nous sommes dans une situation *« embryonnaire »*. La question de l'économie de l'eau est un acte préventif, qui se compense par la préservation de celle-ci, par exemple, pour faire à l'insuffisance d'infrastructures en Guadeloupe, avant l'arrivée de la période de sécheresse ou « *carême* » que subissent les Antilles, les autorités doivent envisager l'instauration de barrages. Par ailleurs, l'une des difficultés sur ce territoire, comme nous l'évoquons dans nos précédents développements, c'est l'améliorer ou le remplacement des canalisations[890], face à une demande en eau potable qui augmente considérablement *:* comment pourront-ils envisager la question de consommation économe de l'eau ? Dans de pareille circonstance, ce sont encore les usagers qui sont mis à contribution, recevant constamment des informations parcellaires sur la préservation et de l'usage de celle-ci, d'où leur inquiétude ! L'on pourrait se demander également, *comment est-ce que ces usagers*, pourront-ils s'affranchir de ces contraintes alors que hiérarchiquement, les autorités ont des manquements dans cette dite gestion. Il n'est pas évident pour eux, même si on leur demande d'avoir un réflexe écologique, tout en réduisant leur consommation

---

888 En revanche, Alex Gaspard, a une idée plus précise sur les enjeux et les outils de la mise en œuvre d'un diagnostic de réseau, dont les collectivités devraient se saisir, voir à cet effet : GASPAR A., *« La recherche des fuites d'eau »*, Ed. Johanet, 2013, 230 p.

889 http://www.prixdeleau.fr/une-consommation-deau-ecologique-et-economique-cest-possible/

890 Ce que nous verrons cet aspect dans la seconde partie de l'étude

d'eau, et ce, au respect de l'environnement ou dans un but de bonne gestion de la ressource, que cela aura une quelconque garantie sur la préservation de la ressource, seulement si les difficultés en amont n'ont pas été résolues. À notre sens, cette question de consommation d'eau écologique, relève d'un paradoxal : il se situe immédiatement au plan local alors qu'il requiert des décisions qui ne peuvent être prises qu'au niveau national et régional, alors que l'ambition est d'améliorer la gestion de la ressource en eau et que ces usages doivent s'exercer dans les conditions garantissant sa préservation et du bon état écologique ; mais encore faudrait-il que tout le monde s'y mette ? L'effort demandé aux usagers n'est pas difficile, mais en termes d'efficacité ces autorités doivent elles aussi, assumer leur responsabilité. En Guadeloupe, les réserves naturelles d'eau ne sont disponibles que sur une partie du territoire, il arrive qu'elles ne soient pas disponibles à l'endroit où la population en a le plus besoin, en raison de l'absence totale de cours d'eau, comparativement à la population de la Basse-Terre qui sont sous les *« flots »*. Une chose est au moins sûre : c'est qu'une grande partie ne saurait respecter ce « principe » de préservation pour les raisons évoquées, car il ne peut avoir pour un même système une double *« justice de l'eau »*, au respect les usagers qui les premiers *« maillons d'une chaîne »* et qui permettent l'existence des structures de gestion non l'inverse. De plus, la législation et ses règlements, malgré leurs caractères épars, insistent sur cet état de fait, par exemple les lois dites *« Grenelle I »*[891] et *« Grenelle II »*[892]. Elles s'accompagnent de mesures de préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (Article 51). La préservation de la ressource en eau fait partie de l'un des enjeux majeur de la politique de l'eau, que dire des informations lorsqu'elles sont insuffisantes.

3 - Incohérence entre insuffisances d'informations et normes de *« potabilité »*

L'eau peut être affectée par des facteurs la rendant impropre à la consommation. Juridiquement les contraintes réglementaires imposent un traitement par des normes de potabilité. Si cette dernière est le résultat justifiant cette qualité, elle devient beaucoup plus difficile lorsque l'eau est affectée par des phénomènes accidentels comme les pollutions[893]. Cette situation nous conduit à nous nous interrogeons sur la confiance des consommateurs quant aux normes de qualité et aux informations délivrées par les services compétents. À notre sens il semble qu'il y ait certaines incohérences entre l'analyse de l'eau par ces normes et ces informations qui sont insuffisantes, d'où un sentiment d'insécurité pour ces usagers. De nos observations précédentes découle une interrogation qui est celle de savoir comment optimiser la confiance des usagers sur l'eau qu'ils consomment, en présence un déficit d'informations quant aux normes déterminant sa potabilité ? Si en majorité, les Guadeloupéens savent que l'eau est soumise à un contrôle sanitaire[894] : au regret de ne pas savoir le nombre de paramètres utilisé ! En revanche nombreux sont ceux qui ne savent commenter leur bulletin d'informations sur la qualité de l'eau qu'ils reçoivent à chaque période de l'année. Ici, nous nous interrogeons sur le résultat de ces analyses, la qualité de l'eau, ou les

---

[891] Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

[892] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement - Loi Grenelle 2 – J.O.R.F, du 13 Juillet 2010.

[893] A cet effet, la remarque que nous faisions est celle-ci : lorsqu'il faut traiter des eaux fortement polluées pour les rendre potables, il est vrai que cela génère des investissements particuliers et, fait appel surtout à des compétences spécifiques. En revanche, l'information se raréfie, lorsque personne ne dit, quel est le niveau de traitement opéré par ces agents (ARS) pour dépolluer ces eaux.

[894] Comme le précise le Baromètre TNS-Sofres/cieau 2016, *« Les Français et l'eau »* : 97% des français savent que l'eau est encadrée par des normes et des contrôles, autrement qu'ils savent que l'eau est contrôlée.

informations diffusées[895], trop limitées ou trop techniques[896] concernant ses normes *« potabilité »* utilisées. Il s'ensuit également que ces normes *« ne sont absolument pas comprises par le grand public »*[897]. Et, le doute sur sa qualité perdure, c'est l'incompréhension pour ces usagers car si, il y a accès à l'eau, il faut que celle-ci soit « *potable* »[898] et c'est, dans un second temps que, par l'accès à l'information permettent à ces derniers se saisir de ces éléments informatifs, pour enfin consommer cette eau en toute confiance[899]. Par ailleurs, en l'état actuel du droit, nous ne saurions préciser avec exactitude laquelle de ces eaux - celles traités ou à l'état brut - qui sont prises en compte par l'aspect environnemental dont elles sont issues : même si la première, entre dans la dynamique du développement durable. En poussant un peu plus loin notre réflexion, nous verrons qu'il y a une certaine incohérence : entre le traitement de l'eau par des normes et le déficit d'informations. Ainsi, l'accès aux informations, à l'issue des analyses de l'eau, est un des principes juridiques reconnus par la législation Européenne et française[900], s'appliquant également dans les Outre-mer. Celui-ci est un droit reconnu pour la première fois en 1973 par le Conseil d'État[901]. De plus l'information s'accompagne d'une réglementation très précise tenant à la fois par le Code de la Santé Publique (CSP), qui est spécifique à la qualité sanitaire de l'eau et par le Code de l'environnement, qui insiste de façon générale sur les conditions d'exercice de ce droit d'accès à l'information[902] surtout en ce qui concerne la qualité de l'eau. Elle impose des normes définissant cette qualité exigible à l'eau[903]. Par rapport aux détails portant sur sa qualité sanitaire, la difficulté réside dans la compréhension, ces donnes sont peu compréhensibles pour les usagers. Il s'agit, à cet égard, des données sur sa qualité sanitaire et les résultats réalisés dans le cadre dudit contrôle exercé. Il s'agit de réponses pour permettre de gagner les confiances des consommateurs sur la qualité du produit délivré et les risques encourus en cas de mauvaise qualité de l'eau. C'est une responsabilité partagée entre les maires, l'Agence Régionale de Santé[904], du laboratoire d'analyse[905] et du préfet. Ceux-ci doivent disposer périodiquement d'informations à la disposition des usagers. En réalité, entre la disponibilité de l'information concernant la qualité de l'eau délivrée aux usagers et sa véracité, il peut y avoir un

---

895 Nous avons vu précédemment qu'en Guadeloupe, que le rapport annuel sur le prix et la qualité de l'eau qui doit être établit par le maire, ne figure que très rarement sur les tableaux d'affichage de la mairie.

896 Lorsque certains usagers vont consulter des informations par le biais du rapport établi par l'Agence Régionale de Santé (ARS) de leur département, une fois par an.

897 MACE M et GUILLET R., *« L'eau du robinet : qualité et confiance du consommateur »*, *in* Annales des Mines - Responsabilité et environnement, N°632011/3, p. 109-112.

898 Précis que les cas de contre analysent sont rares, mais pas impossible.

899 À propos de la confiance cela se vérifie par une étude menée par Marillys MACÉ, dans lequel il est précisé que les différences enquêtes d'opinions réalisées par le C.I.E au depuis 1995, qui montre un engouement des Français pour l'eau du robinet soit 86 % des sondés font confiance à l'eau du robinet : MACE M et GUILLET R., *« L'eau du robinet : qualité et confiance du consommateur »*, *in* Annales des Mines - Responsabilité et environnement, N°632011/3, p. 109-112 ; DAVOISNE N., *« les français et l'eau »*, Centre d'information sur l'eau, 20 é Editions, Baromètre CIEAU/TNS-Sofres 2010, 14 juin 2016, 2 p.

900 Celui-ci a été conçu dans le cadre de la loi du 2 février 1995 comme un simple droit d'accès à l'information puis a évoluée.

901 Dans un arrêt en date du 09 novembre 1973, la haute juridiction considérée que *: « les adjoints et conseillers municipaux tiennent de leur qualité de membres de l'assemblée municipale appelée à délibérer sur les affaires de la commune le droit d'être informés de tout ce qui touche à ces affaires »* : C.E., 9 nov. 1973, Commune de Pointe-à-Pitre, Rec. Lebon no 80.724, p. 631.

902 D'origine européenne, suite à la transposition de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003, préciser par une circulaire du 18 octobre 2007 relative à la mise en œuvre des dispositions régissant le droit d'accès à l'information relative à l'environnement et ainsi codifiée aux articles L. 124-1 à L. 124-8 du code de l'environnement.

903 Aspect que nous avons déjà étudié : *« La compatibilité entre les eaux destinées à la consommation humaine et sa qualité »*. *Supra*, p.76

904 Rappelons que l'eau du robinet est contrôlée officiellement par les Agences régionales de Santé qui sont des services du Ministère de la Santé, en collaboration des laboratoires d'analyses.

905 Il s'agit du laboratoire d'Hygiène de l'Environnement et de l'Agroalimentaire de l'Institut Pasteur de Guadeloupe (LHE – IPGg)

fossé, que seules ces autorités peuvent améliorer en cas de contestation. Ces autorités ont accès à une quantité d'information dont ne bénéficient que, partiellement, les personnes concernées *:* est-ce discriminant pour ces destinataires ? Si l'on fait une petite analyse du bulletin d'information envoyé aux usagers par l'Agence régionale de santé de Guadeloupe[906], nous constatons qu'entre les principaux paramètres d'analyses et le nombre de prélèvement opéré durant une année, l'information est enrichissante, de plus elles sont, pour le moins, insuffisantes autrement dit, « *elle manque d'efficience* »[907]. Alors que les normes sont censées être *« gage de sécurité »*[908]. En règle générale, les résultats doivent être communiqués en quantité, en qualité de façon à ce que tous usagers puissent la comprendre et non partiellement[909]. De plus, il appartient au représentant de l'État dans le département de communiquer régulièrement aux collectivités les données relatives à la qualité de l'eau distribuée, en des termes simples et compréhensibles pour tous les usagers ce qui ne semble pas être le cas. L'on se rend compte que les moyens de diffusions légaux sont respectés, c'est-à-dire l'affichage en mairie et autres moyens de publicité[910] qui est prévu par la réglementation. Une situation douteuse réside par rapport aux premiers constats, dont la réponse n'est que les mobilisations et des actions fortes ! Sur ce point nous nous rendons compte qu'il y a un problème d'articulation entre la structure ou l'autorité qui effectue les différentes analyses, et celles qui doivent les commenter et qui doivent éventuellement la diffuser. En effet, dans cette chaîne de production il peut y avoir des manquements pour des raisons que nous ne saurions préciser ici. Une situation problématique ou les principaux acteurs ne sont pas en harmonie pour fournir une information cohérente. Les collectivités compétentes dans ce domaine se trouvent confrontées à deux problèmes, celui d'établir une information avec obligation de la diffuser, et celui de diffuser des informations relatives à cette qualité dont ils ne sont pas les véritables auteurs. Prenons l'exemple de la Désirade où la mauvaise qualité de l'eau a causé des problèmes de santé à une bonne partie de la population en raison d'informations dénaturées sur la qualité de l'eau[911]. Malgré cet incident sanitaire, la distribution de l'eau ne s'est pas interrompue et la population a continué d'être alimenté eau comme s'il n'existait aucun problème. En général comme le prévoit la réglementation, les contrôles sont exercés à savoir *s'ils le sont entièrement !* À propos du précédent exemple que nous avons évoqué, il convient de s'interroger sur le fait de savoir à quel niveau se placer pour apprécier la transparence[912][913] de ces opérations quant à sa légalité. En définitive, au nombre d'incohérences existantes dans ce domaine, les usagers ne peuvent rester inactifs devant ces incompréhensions, l'appel à un regroupement, sous une forme quelconque, association de défense ou autres, est inévitable pour tenter d'obtenir des réponses.

---

906 En effet, comme le précise Code de la santé publique (art. L.1 321-9) selon lequel, les données sur la qualité de l'eau destinée à l'alimentation humaine, qui correspondent notamment aux résultats des analyses réalisées dans le cadre du contrôle sanitaire sont transmises par le directeur général de l'Agence régionale de santé à l'autorité préfectorale dans le Département. Celles-ci sont publiques et communicables aux usagers du service d'eau.

907 DAVOISNE N., *« Satisfaction du service de l'eau en France »*, Communiqué de presse, Baromètre 2001 Sofres, p.1

908 *www.cieau.com/l-eau-potable-2/*les-normes-un-gage-de-*securite*

909 Article D 1321-104 du Code de la santé publique (Modifié par le Décret n°2010-344 du 31 mars 2010 - art. 38)

910 Certains de ces informations doivent être joints à la facture d'eau comme, l'indication de l'importance du contrôle sanitaire en termes de prélèvements effectués et de paramètres mesurés ; la qualité de l'eau distribuée (dureté, microbiologie, nitrates, fluor, pesticides) ;

911 Voir, *« Problèmes sanitaires liés à la qualité de l'eau : cas de la Désirade »*, p. 190 ; Site de référence : .http://www.désirade-santécom

912 Un principe instauré par la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, *Op.cit.*

913 L'article 13 de la loi précitées, est codifié à l'article L. 1321-9 du Code de la santé publique, qui organise la transparence s'agissant de la qualité de l'eau.

Conclusion du chapitre I

Un processus de gestion de l'eau, bien installé depuis quelques décennies, est morcelé en raison des circonstances territoriales du fait que chacune commune ou établissement gère son périmètre pour la gestion de son service d'eau. De plus, avec l'implication de nombreux d'acteurs et d'institutions mais également de spécialistes et ce, à différents niveaux, et parmi eux, l'usager, appelé souvent *« la majorité silencieuse »* complète ainsi cette liste et formant ainsi le triptyque. Malgré leur position, ce dernier contribue à l'existence du processus de gestion en bénéficiant régulièrement d'une prestation c'est-à-dire de la distribution d'eau potable, qui malheureusement n'est pas satisfaisante.

Il est vrai que la ressource en eau est une préoccupation dont l'accès est à la fois un enjeu mais également une obligation de résultat pour ces distributeurs. Laquelle est, aujourd'hui, mise en cause en raison de l'exigence du droit à l'eau, où l'accès est un droit fondamental reconnu par les plus hautes instances sur le plan international mais également par le Conseil constitutionnel, autrement dit, acquiers une dimension Constitutionnelle. Cette reconnaissance est juridiquement opérationnelle, principalement pour ces distributeurs, lesquels assurent tant bien que mal cette priorité donnée à la distribution de l'eau et, devant ainsi garantir son accès : Si l'eau est un droit de l'homme, cela voudra dire que le droit, dans ce secteur, a évolué passant du droit de l'eau au droit à l'eau, en justifiant l'exigence de l'usager face aux dysfonctionnements.

En présence d'un tel manquement, c'est le droit à la vie qui est affectée et ce sont les usagers qui en font les frais dans leur facturation. Ils font également face à d'autres difficultés comme le refus de raccordement ou celui de la desserte etc. Une telle situation crée un déséquilibre dans la relation entre l'usager et son prestataire. Cette crise dépasse le cadre communal, lorsque cette gestion est directe, c'est-à-dire qui concernant une commune, et surtout lorsque les revendications sont pratiquement identiques aux autres. Cette crise peut également associer les usagers dans des groupements ou associations différends lorsqu'il s'agit des problèmes variés comme de coupure d'eau à répétition, de la distribution tournante de l'eau comme les *« tours d'eau »* etc., autant de facteurs qui instaurent un sentiment d'insécurités, où les incohérences relatives à la vision du service rendu quant aux objectifs à atteindre !

Chapitre II - Associations, représentants d'usagers : un regroupement nécessaire mais insuffisant

Nous avons vu précédemment[914] que le particulier ne devient pas automatiquement un abonné ou futur usager du service d'eau potable de sa commune. De façon générale, s'adhérer au service requiert certaines conditions. Ces conditions peuvent s'apprécier différemment dans des cas spécifiques, celles qui concernent la situation sociale de la personne. Si cette adhésion, est une démarche individuelle, le service auquel celui-ci est régulièrement un abonné, soulève le plus souvent que rarement, des difficultés quant à la qualité de la prestation fournie. Ce sont difficultés qui sont, pratiquement, identiques dans ce secteur en raison d'une gestion plurielle dans cette compétence. En effet, pendant longtemps, les usagers n'ont jamais été aussi affectés par les problèmes que généré le processus qui gère l'eau, comme c'est le cas de nos jours. Apparus sous diverses formes, ces problèmes se sont multipliés au cours des années quatre-vingt. Au fil du temps, en nombres d'interventions, le constat est alarmant, d'un territoire à un autre, mettant ainsi en avant la transparence ! Il s'ensuit également des mobilisations de part et d'autre, une réaction comme preuve d'un *« mal-être »* dont le juste prix et la qualité du service de l'eau, le rétablissement de véritables relations avec le service et certaines autres dérives etc. En réalité ce sont des faits probants qui font la preuve d'une solidarité populaire pour une cause légitime. Des problèmes aussi importants ne peuvent que susciter un tel engouement, en y mettant de la volonté, de se regrouper et constituer une association de défense. Passant d'un individualisme passif à une dynamique collective ou plus active, c'est se solidariser pour les causes touchant à l'intégrité de la personne : encore faudrait-il que la massent soit aussi importante que les revendications. Or, si le taux de participation est faible, il est sûr que les revendications auront peu d'effet face aux gestionnaires. Devant les défaillances de l'action publique, l'action citoyenne se fait un devoir de se saisir des problématiques latentes. Ainsi le concept d'« a*ction* » est au centre de notre débat avec un certain dirigisme[915]. Ces dernières sont des éléments qui sont fondés et vérifiables. Elles ont une raison d'être, mais l'espoir d'obtenir des réponses rapides voire immédiates s'agissant des questions relatives à l'eau, n'est pas gagné d'avance. Ainsi, le constat de divers éléments comme, l'absence ou rétention d'informations, du constat de défaillances qui, à notre sens, est irréfragable face auquel sont visées les revendications des usagers. Pour tenter de les éradiquer (ces revendications) les autorités ont instauré un principe celui de la participation des usagers au sein des instances de l'eau, mais cela n'est pas sans conséquences. De plus les intérêts à défendre sont parfois parallèles autrement dit, sont identiques ou communs, entre les associations d'usagers et celles de consommateurs ; vu l'importance des revendications, ces associations d'usagers, doivent-elles avoir un agrément ? Leur but c'est de porter les doléances à l'endroit des problèmes, c'est vouloir défendre leur intérêt. Ce faisant ils portent une appréciation sur le rôle essentiel du prestataire, autrement dit percevoir leur rôle ou fonctions - qui, parfois, peut être confondu avec celui de la collectivité. En effet, le gestionnaire ou prestataire du service, est celui qui ouvre et ferme les compteurs, qui réalisent la facturation et qui est dans une relation contractuelle avec les usagers (relevés de compteur, problèmes de fuites d'eau, explications concernant la facture, etc..) ; comparativement à celui de la collectivité, qui est celle-ci va faire un choix des investissements

---

914 Voir, *« Le contrat d'abonnement et l'usager : une relation particulière entre prestataire et abonné. »*, *Supra*, p137

915 C'est à dire celle provenant des autorités (approche ascendante (*dite* bottom-up) et celle qui proviennent, l'action citoyenne (approche descendante ou *Top down*) portant ces revendications. Des aspects que nous verrons dans titre premier de la seconde partie de l'étude.

à réaliser et organisation du renouvellement des réseaux, mais également fixer le prix de l'eau, un ensemble mettant en cause la responsabilité du maire mais également du gestionnaire quant à la qualité de l'eau distribuée, etc. Si le rôle du premier est beaucoup plus visible que celui du second, il est tout à fait normal que les usagers viseront celui qui gère directement le service, c'est-à-dire le gestionnaire. La question est de savoir, est qu'il y a une marge considérable en termes de solutions aux problèmes soulevés par ces derniers ? Cela nous conduit naturellement à nous interroger dans une première section sur la dynamique du concept de *« regroupement »* d'usagers, au sein duquel ils sont regroupés avec comme but leurs intérêts communs quant au service d'eau (Section - I), ensuite dans la seconde section, de la légitimité de ces représentants d'usagers quant à leurs actions, souvent, limitées (Section - II).

Section I - Le regroupement au sein d'une association de défense et intérêts communs.

Dans ce cadre les revendications des usagers sont à la fois précises et nombreuses et parfois complexes en raison des interrogations touchant à plusieurs autorités. Elles sont, parfois, mal comprises, des autorités, gestionnaires et autres, car ces derniers ont une vision différente de la situation, ne serait-ce que sur la vision économique ! À l'issue de ce qui vient d'être précisé, cela nous permet de fonder notre analyse sur la situation réellement évoquée. Ainsi, les usagers forment un groupe, homogène soit-il ! Pour défendre leurs droits, alors qu'à l'inverse les collectivités - communes, groupements, Conseil départemental ou régional - n'ont aucune cohérence dans leur démarche, en termes de perspectives crédibles dans ce secteur afin de remédier à ces difficultés. Ces entraves nourrissent de nouvelles interrogations. Pour cela il est important de savoir est ce que ces autorités détenant ce pouvoir de gérer une telle ressource ont toutes les compétences ou bien, au moins la bonne vision, pour l'exercer. De plus, l'on peut encore se demander est ce que faudrait-il qu'on leur rappelle que l'eau est une ressource fondamentale qui répond, depuis 2010, à un droit fondamental. Normalement cet aspect ne doit pas être méconnu ou encore moins négligé, surtout par les autorités politiques qu'ils soient sur le plan local ou sur le plan national, car nombreux sont les gouvernants qui ont adhéré à ce principe. Rappelons que la France, est signataire de la résolution de l'Organisation des Nations Unies (ONU) validant cette reconnaissance. C'est dans cette démarche et face aux difficultés existantes, qu'une multitude d'associations a émergé, et ce dans un contexte de crise dans ce secteur de l'eau. (§ - I), Et c'est ? En toute légitimité que s'instaure ces représentations d'usagers quant à leurs actions, souvent, limités (§ – II)

I - Émergence d'associations de défense dans un contexte de crise

Si l'eau est à la base de la création de toute chose vivante, en particulier les êtres humains[916]. Rien ne prédit qu'elle est à l'abri de tous conflits, aux risques d'éventuelles situations particulières : une crise de l'eau ou celle du secteur de l'eau potable. D'ailleurs, les principaux facteurs, déjà connus, comme sa raréfaction et son partage, sa qualité et sa quantité suffisante, sont déjà des sources de conflits qui existent partout ailleurs dans le monde : d'un territoire à l'autre, qu'il soit mondial, national ou local cette crise est présente et la Guadeloupe n'est pas épargné. En effet, il existe une situation que l'on peut qualifier de « *crise de l'eau* » ou « *crise dans le secteur de l'eau potable* » depuis plus d'une vingtaine d'années. C'est un phénomène social, marquant une période de difficulté entre amélioration, évolution, mutation etc., qui sont liées aux manques de décisions et à l'absence de volonté politique. Cette question relative à la *« crise de l'eau »*, relayée au plan international n'est qu'une apparence. Rappelons-nous celle de Rio de Janeiro en 1992, à Kyoto en 2003, où les chefs d'État ont identifié ce problème. Qu'en conséquence, sur les moyens d'y parvenir, les solutions sont moins convaincantes, mais de tous ces effets l'on retiendra cette prise de conscience sur ces problèmes d'eau au quotidien et la volonté d'engagement en créant des associations de défenses (A) et de l'importance de cette représentativité (B).

A - Prise de conscience des problèmes de l'eau et émergence d'associations distinctes

L'existence du service public de l'eau est mise en place par l'autorité publique. C'est une démarche qui entre dans une logique dite descendante[917]. C'est un service qui placé au bas de l'*« échelle sociale »* en termes de pouvoirs de décisions, son but est de répondre aux attentes des usagers, lequel qui, parfois, ne correspondent pas toujours aux choix que leur proposent les politiques. Dans un système comme le nôtre, les politiques ont souvent pris l'habitude de proposer un modèle qu'ils estiment parfait pour leur population. Rappelons que l'idée du service d'eau potable, mise en place dès le XIXe siècle par exemple, n'a guère été contestée par ces usagers, en revanche les contestations naissances sont relatives au choix du mode de gestion et surtout la prise en compte des besoins qui ne répondent, pratiquement, pas aux attentes de ces derniers ; encore plus grave, c'est lorsque, par exemple une intercommunalité de gestion qui porterait sur les services de l'eau qui assure service *a minima* ! Dans ce cas les usagers sont révoltés, et ont un sentiment d'appréhension à l'égard de cette situation. Ces problèmes que vont générer ces projets sont suffisants pour faire émerger une prise de conscience dans un contexte particulier. En effet, c'est dans ce contexte de crise que les associations[918] de consommateur ou de défense des usagers de l'eau se sont créé. Ces mouvements ont pris naissance à la fois, sur le plan national, pour contester contre les dérives comme la hausse des factures d'eau, des problèmes de qualité de l'eau potable etc., au début des années quatre-vingt

---

916 Comme il est précisé dans le Coran : *« Dieu a créé tous les êtres vivants à partir de l'eau. Certains d'entre eux rampent sur leurs ventres ; certains marchent sur deux pattes, et d'autres sur quatre. Dieu crée ce qu'Il veut et Dieu est puissant sur toute chose ». in* Coran, 24 : 45.

917 C'est une approche dite descendante, ou approche *top-down* qui veut dire « de haut en bas »). Cela implique des processus qui, à partir d'un apport de matière première brute, visent à forger celle-ci, à la transformer par étapes en vue d'y apporter une valeur ajoutée en augmentant la complexité de l'ensemble. En revanche, il existe une autre approche celle qui est dite ascendante, ou approche *bottom-up*, c'est-à-dire *« de bas en haut »*).Celle-ci se caractérise par une suite de processus qui apportent chacun une partie fondamentale de l'édifice qu'elle cherche à produire, à partir d'éléments de base.

918 Selon l'article 1er de la loi du 1er juillet 1901*(L. 1er juill. 1901 : Journal Officiel du 5 Juillet 1901)* définit l'association comme la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. In LARONDE-CLERAC C., *« Associations. –généralités »*, JurisClasseur Civil Annexes, Fasc. 10, 2015

(1). Ensuite au plan local, ou ce sont les mêmes effets, avec la création d'une première association en Guadeloupe : le *« Comité de défense des usagers de l'eau de la Guadeloupe »* (2), enfin avec les problèmes récurrents du manque d'eau, d'autres associations vont émerger de toutes parts, créant ainsi des confusions d'intérêts entre les associations apolitique et politique (3)

1 - Crise de l'eau en 1984 au plan national

La domestication de l'eau a été acceptée favorablement par la majorité de la population au XIXe siècle. À cette même époque, le législateur légiférait sur la loi de 1902, celle relative au contrat d'association : Qui aurait l'idée de penser qu'un jour, ce domaine d'activité aurait un rapport avec le monde associatif ? Pour comprendre cette situation, il nous semble nécessaire d'apporter des précisions montrant l'existence de ce lien. En règle générale, aucun système n'est infaillible, il doit obligatoirement avoir une certaine dose de probabilité ou d'incertitudes, d'où l'interrogation suivante : Peut-on s'imaginer la distribution d'eau sans interruption, ou encore que le prix du service payé par les usagers réponde à la qualité du service, ou enfin, envisager un système de gestion pérenne. Selon la réglementation, la distribution de l'eau potable doit être satisfaite selon des règles auxquelles elle est soumise, et en cas de défaillance le distributeur d'eau engage sa responsabilité au regard de ses obligations réglementaires, c'est-à-dire du simple problème (facturation, prix) à celui le plus complexe[919], et voilà qu'un grief qui soulève une question relative aux droits de la personne ! Par ces méfaits, la structure de gestion ou son service porte atteinte à ces bénéficiaires (les usagers), cela peut être considéré comme un préjudice. Ces conséquences permettent aux usagers d'avoir recours au mouvement associatif, par lequel ce dernier va se saisir du problème.

Ces usagers, affectés par ces multiples incidents, ne sont plus passifs et se regroupent dans un mouvement associatif. Une association de défense des usagers de l'eau, pourra être ainsi créée et devra être incontournable. En effet, si, individuellement, chaque usager à contacter avec leur service d'eau potable, réuni en collectif peut normalement obtenir gain de cause plus rapidement que s'il agit infidèlement en cas de difficulté sérieuse relative à cette prestation et ainsi faire valoir leurs droits, d'où le triomphe des intérêts particuliers sur l'intérêt général. C'est l'un des moyens dont ils disposent pour vérifier si, depuis leur adhésion au service d'eau, le prestataire ou distributeur d'eau est toujours en *« bon termes »* et surtout en cas de problèmes récurrents. Et c'est dans ce contexte particulier, au courant des années 1980 que va être créée successivement une pluralité d'associations de défense de tout bord[920], et singulièrement des associations de défense des usagers de l'eau. C'est l'avènement d'une ère nouvelle avec un mouvement spécifique d'usagers en France : ceux-ci qui vont s'engager dans des actions à travers diverses associations de consommateurs dans le domaine des services publics locaux, notamment celui de l'eau. Il s'agit d'un engagement associatif dans la défense d'une ou plusieurs causes dans ce domaine. Vu l'importance des problèmes, cet engagement peut même, *« dépasse [r] le champ spécifique de l'association »*[921], dans certaines circonstances d'où la confusion

---

919 Comme la discontinuité dans la distribution de l'eau et coupures répétitives, manque d'eau etc…

920 Comme le précise Daniel Demoustier, *« Dans les années quatre-vingt, la découverte du rôle des associations caritatives (dans la distribution de secours, l'hébergement puis l'accompagnement des personnes) ainsi que l'intégration par les associations des valeurs économiques, ont contribué à faire cohabiter des acteurs au statut différents au sein d'une même organisation. » in « le bénévolat, du militantisme au volontariat », in* DEMOUSTIER D., *« Le bénévolat, du militantisme au volontariat »*, Revue française des affaires sociales, 2002/4 (n° 4), p.103

921 DEMOUSTIER D., *« Le bénévolat, du militantisme au volontariat »*, Revue française des affaires sociales, 2002/4 (n° 4), p.101

avec le militantisme[922]. *« Chaque association [va] tent [er] en permanence d'agir comme un groupe de pression et d'obtenir des pouvoirs publics des décisions conformes aux intérêts de ses membres »*[923]. D'où l'intérêt d'une part, d'associer les abonnés au service d'eau à participer aux problèmes selon lesquels ils sont directement concernés, et d'autre part lorsqu'ils sont indirectement concernés d'apporter leur soutien par solidarité. Quelle que soit l'association de défense des usagers, les problématiques sont semblables. Au nombre d'associations créées pour cette cause, l'on peut citer quelques-unes : à Saint-Étienne, l'association Eau Service Public, créée en 1992, s'est battue contre la forte augmentation du prix de l'eau de 1989 à 1992 ; de même, dans le département du Rhône, une dizaine d'associations se sont créées à la même époque (1993-1994) afin de protester contre les hausses importantes de leurs factures d'eau. Également, à Givors en mai 1994, des problèmes de tarification et d'une meilleure information des usagers ont été les maux de la « *colère »* de ces usagers. À Grenoble, la création d'une association, *« Eau Secours »* en 1994, pour expertiser la facture d'eau et la transparence de gestion et bien d'autres s'en suivent[924]. Si vraiment il y a un engouement pour ces abonnées de vouloir défendre ce qui constitue pour eux leurs problèmes, un mal-être permanent ou ils se sentent lésé par celles et ceux qui doivent les garantir ce bien être. Cependant au plan local, cette crise s'est répandue sur l'ensemble du territoire.

2 - Crise de l'eau au plan local et naissance d'un groupement associatif : le comité de l'eau de Guadeloupe

Cette crise dont nous faisons état s'est installée dans ce domaine de l'eau avec des répercussions au plan local à la même époque, avec notamment les prestataires de la même filiale, n'est-ce pas un hasard ! En effet, c'est à la suite des problèmes relatifs au prix de l'eau, de surfacturation, et des impayés[925] que le conflit a pris naissance en Guadeloupe. Une opposition s'est instaurée entre le Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG) et de la Société générale des eaux antillaises (Sogéa Guadeloupe) et la Commune de Capesterre-Belle-Eau. Entre 1993 et 1997, il y avait un conflit entre ce syndicat et la Commune de Capesterre-Belle-Eau. Cette commune avait souhaité se retirer dans ce syndicat en raison des problèmes évoqués et principalement sur le prix du mètre cube d'eau. C'est dans ce contexte qu'il y a eu la constitution de la première association de défense des usagers de l'eau, à Capesterre Belle-Eau, nommé « *Comité de défense des usagers de l'eau de la Guadeloupe* » ou simplement prononcé : *« Comité de l'eau »*. Cette association est intervenue dans ce conflit entre les institutions évoquées. Malheureusement elle n'est pas représentative de ladite commune car celle-ci est tierce au contrat, en raison de la relation contractuelle de ces usagers, alors le problème existe entre ces personnes publiques.

---

922 Nous verrons dans la sous-partie suivant au (3), que le nombre d'associations défendant les mêmes causes, en ayant un fonctionnement sectoriel permet de constaté que l'esprit de défendre une cause, aux intérêts confuses entre associations apolitiques et associations à couverture politique.

923 DEBBASH C., et BOURON J., *« Les associations »*, PUF, Que sais-je, 8éme Ed., n°2209, 2006, p.17

924 Comme le précise Géraldine Pflieger, *« Une cinquantaine d'associations comparables à Eau Secours peuvent être recensées : Eau Nette dans l'Hérault, Eau 26 dans la Drôme, S-eau-s à Colmar, etc. Elles partagent des modes d'actions identiques : paiement des factures sur compte bloqué, expertise des comptes des sociétés, investigations, actions en justice etc. », in* PFLIEGER G., *« les associations d'usagers de l'eau »*, in *« le foisonnement associative »*, les annales de la recherche urbaine, n°89, p. 152

925 Ce sont des frais de branchement des usagers jugés par les usagers beaucoup trop onéreux…

Revenant sur sa position initiale, cette association va démonter à la fois, sa combativité et sa ténacité. Comme le précise son objet, c'est avant tout la défense des usagers de l'eau au regard des problèmes relatifs aux impayés[926]. L'existence d'une telle association est une innovation : si son action est de défendre les usagers de l'eau, elle ne peut défendre l'ensemble des usagers sur des problématiques identiques, variables selon les territoires et selon la structure de gestion ou encore du périmètre desservie par ceux-ci. Les territoires principalement défendus par cette association s'inscrivent dans cette logique : en effet, c'est la côte-au-vent et quelques communes limitrophes, inclus au périmètre desservi par le syndicat. Rappelons que la société fermière la Société générale des eaux antillaises (Sogéa Guadeloupe) est très bien implantée sur le territoire Guadeloupéen et ce depuis 1968[927]. Une situation qui leur paraissait difficile, mais en se renforçant avec de nouveaux adhérents de la commune et de celles des autres communes desservies par le périmètre du syndicat, mais également en faisant évoluer leur statut[928]. La question que l'on se pose est de savoir comment mesurer l'efficacité d'une association ? En effet, l'existence d'une seule association sur l'ensemble de ce territoire est peu efficace si et seulement s'il y a un manque de ralliement de la part de ces usagers[929]. De plus, étant donné que ladite association a été créée sur un territoire communal – Capesterre-Belle-Eau, le lieu où ces problèmes ont pris naissances, elle devra lutter durant plusieurs années pour obtenir gain de causes. En réalité ces problèmes datent de plus de 20 ans[930], causés à la suite d'un problème de nature administratif entre structures de gestion de l'eau[931]. Autant de difficultés, qui ont permis à cette association d'intervenir le terrain par des actions déterminantes dans ce secteur particulier. Il est vrai que ces revendications doivent interpeller les acteurs concernés et ont, pour le moins, des d'impacts dès lors qu'elles sont débattues au sein des instances de l'eau[932] : Cette association, ne serait-elle pas une institution d'utilité publique dans ce secteur ? À travers son parcours, nous pourrons dire que c'est une véritable *« institution »* qui fait front à la majorité des difficultés soulevées à travers cette gestion de l'eau. En effet, partant d'un simple postulat selon lequel : « *en créant un service public, les pouvoirs publics reconnaissent la légitimité de ce besoin et acceptant d'assurer pour l'avenir sa satisfaction »*[933]. Donc lorsque ce besoin n'est pas assuré, la présence d'une telle association est plus que nécessaire ; qu'en défendant les usagers face aux dysfonctionnements du service, c'est le caractère obligation de la distribution de l'eau qui est mise en cause et dont le but est, principalement, d'alimenter ces abonnés quotidiennement. Par ailleurs, l'intervention de celle-ci permet également de dénoncer les pratiques douteuses quant à la fixation et l'évolution des coûts de l'eau. Revenons sur l'une des thématiques, celui du prix de l'eau. Comme

---

926 Ceux-ci concernent les factures d'installations et de fourniture d'eau potable qui sont jugées trop excessives.

927 Date du contrat initial, signé le 18 octobre 1968 et approuvé le 27 novembre 1968.

928 Le Comité de l'eau crée e, 1994, devient le *« Comité de défense des usagers de l'eau de Capesterre-Belle-Eau »* en 2005, puis devient « Fédération des association de défense de protection de l'eau de usagers de la Guadeloupe et des îles » en 2011.

929 Nous verrons plus loin la prochaine sous- partie (3*), « Émergence de nouvelles associations apolitique/politique et confusion d'intérêts », comment faire la différence entre une association bien organiser sur l'ensemble d'un territoire et un nombre important d'associations éparse, ou il y a une confusion d'intérêts entre elles ».*

930 A savoir, qu'entre 1984 et 1997, une partie des problèmes ont été résolus ; entre 2000 et 2005, d'autres problèmes ont été soulevés : celui des pesticides dans l'eau, puis de 2013 à 2016, des problèmes de facturations, de coût de l'eau et d'alimentation d'eau potable des habitants de Capesterre-Belle-Eau.

931 C'est à dire entre le Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG) et de la Communauté d'agglomération du sud Basse-Terre, ou le transfert de compétence n'a pas été fait.

932 Nous verrons dans le développement suivant, comment l'intégration d'une association de défense des usagers (Ce comité de l'eau) n'est pas automatique alors qu'elle le devrait.

933 CHEVALLIER J., « *Le service public »,* PUF, Que sais-je, 9éme Ed. 2012, n° 2359, p.90

nous l'avons évoqué précédemment, ce sont les collectivités et non le prestataire qui fixe, directement, le prix de l'eau. Cette question, dont le fond a déjà été traité dans l'étude, a fait et fait toujours *« couler beaucoup d'encre »*. Un débat souvent évoqué par la plupart des associations dans ce domaine et notamment celle-ci (le Comité de l'eau) dont le véritable enjeu est vite oublié. La difficulté pour les usagers, c'est lorsqu'il y a un problème de prix ou de facturations, c'est de trouver le principal responsable : lorsque l'on sait que d'un côté, c'est la collectivité (collectivité ou groupement) qui fixe le prix et de l'autre, c'est le prestataire qui facture. De plus s'agissant de la qualité de l'eau le problème persiste et ce sont les services de l'État, principalement celui de l'Agence régionale de santé et les laboratoires qui s'occupent de l'analyse et des commentaires sur celle-ci et en dernier ressort c'est la collectivité qui en informe ces usagers. En conséquence, l'usager, individuellement ne pourra intervenir sur ces problèmes, l'intervention d'une association de défense est toujours plus efficace, à condition qu'il n'y ait pas un aussi grand nombre qui revendique les mêmes problèmes de façon éparse.

3 - Émergence de nouvelles associations apolitique/politique et confusion d'intérêts

Le fait associatif recouvre des réalités très différentes, aussi bien en ce qui concerne le domaine d'intervention, la nature de leurs activités et les moyens dont elles disposent. Dans le domaine de l'eau, le mouvement associatif, n'est ni en retard, ni en avance comparativement aux mouvements dans d'autres secteurs. Les premières ont été instaurées, nous l'avons précisé, dans un contexte de « *crise* », au début des années 1980 en France métropolitaine et en Guadeloupe. En effet, entre 1983 et 2000 une association de défenses de d'usagers de l'eau a été créée dans ce département, dont le domaine d'intervention est spécifique, c'est-à-dire de défense les problématiques de l'eau sur une partie du territoire de Guadeloupe ; en causes à cette époque (1 983) un conflit avec le Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG) et de la Société générale des eaux antillaises (Sogéa Guadeloupe) sur les questions relatives aux factures impayées.

D'une façon générale la création d'une association permet d'être dans une dynamique de regroupement pour défendre les mêmes intérêts dans un ou plusieurs secteurs d'activité, en revanche c'est la nature de l'objet et le secteur dans lequel les actions qui seront menées seront également déterminantes. En effet, l'association *« Comité de l'eau de Guadeloupe »* a vision globale du territoire, alors qu'elle a été créée par les usagers d'une commune, celle de Capesterre-Belle-Eau pour leur propre cause. Autrement dit, ce groupement associatif se réclame comme un organisme fédérateur pour défendre les cause en général relatives aux problèmes de l'eau sur l'ensemble du territoire, malheureusement leurs principales actions de terrain restent centrées seulement sur la Côte-au-vent de la Guadeloupe et sur le Versant Pointe-A-Pitre/ Les Abymes/Gosier (périmètre desservi par le syndicat en question). Cette dernière, jusque-là, ne disposait que peu de ressources humaines nécessaires pour défendre l'ensemble des problèmes de l'eau sur ce territoire. Alors que la situation ne cesse de s'aggraver considérable sur plusieurs communes de Guadeloupe, cela a suscité la création de nouvelles associations un peu partout : A savoir, au nord de la Grande-Terre : *Comité de l'eau et de l'environnement de Port-Louis* (Créée en 2004), A marie-galante, la création d'un Collectif : *« Marie-Galante Peyi Doubout »* une association de défense qui œuvre pour la préservation de la

qualité de vie sur l'île (en 2010)[934], au moule : « *Comité Moulien de l'eau* » (juin 2011), Aux Abîmes : l'« Association *K.Dlo* » (créée en 2011), à Sainte-Rose : le *« Collectif Citoyen Guadeloupe (CCG971) »* créé en mars 2016 : Entre 2013 et 2015, la seule association, celle connue sous le nom du *« Comité de l'eau de Guadeloupe »* devenu en 2005, la *« fédération des associations de défense de protection de l'eau des usagers de la Guadeloupe et des îles* ou (FADEUGI) a été celle qui donnait le ton et soudain, ne voilà-t-il pas qu'au début 2016, une nouvelle association des usagers de l'eau se crée sous le nom : « *Eaux de Guadeloupe »* dont les membres sont localisés sur l'ensemble du territoire. Nous constatons qu'il existe un pluralisme associatif. La question est de savoir, est-ce qu'il y a une concurrence entre elles, ou encore comment déterminer celles qui sont politiques de celles qui sont apolitiques, alors qu'elles ont les mêmes buts, ne se connaissent pas, et entendre tous défendre les intérêts des usagers de l'eau ? Cette diversité associative dans sa dynamique de développement du territoire, à un effet *« trompe œil »*, et incarne – implicitement – une confusion entre les intérêts en cause. Or, au nombre d'habitant qui existe sur ce territoire exigu - de 402 119 habitants - pour défendre les mêmes problématiques, où chacune va défendre son secteur et leur usager. Devant un tel constat nous devons nous interroger : Comment apprécier l'efficacité d'associations aussi nombreuses sur ce territoire, alors qu'elles défendent les usagers du service d'eau pour les mêmes problèmes ? L'on se rend compte que ces associations prennent faits et causes dans contre un même système de gestion de l'eau. Celui-ci est caractérisé par un morcellement qui rend difficile la prise en compte de la nature des problèmes existants. Nous constatons par ailleurs, que ces associations font des actions individuelles, ne se concertent pas pour un éventuel échange de point de vue. Ils ne partagent même pas leurs expériences, ni leurs modes d'actions. Cela montre qu'elles n'ont pas la même vision, or en mettant en place des ateliers, créer une dynamique d'ensemble, prévoir des actions réciproques qui leur permettront d'échanger sur le fond des problèmes et mettre en place des stratégies pour agir contre un système bien organisé. Dans ces conditions elles sont peu efficaces surtout en termes de résultats. Comparativement à l'hexagone, les contestations de ces nombreuses associations sur le plan local, à une exception près (le comité de l'eau de Guadeloupe), elles n'ont que peu de succès, et ne peuvent se féliciter car, le peu de victoires obtenues ne représente même pas le quart des problèmes qui existe actuellement dans le domaine de l'eau en Guadeloupe, à savoir quand est-ce qu'ils seront réglés ! Il y a une chose qui est inquiétante c'est lorsque chacune des associations veut traiter les mêmes problématiques avec leur propre stratégie. Nous devons avoir une vision réelle de la situation. Rappelons qu'il existe plusieurs sortes d'associations, mais lorsqu'elles sont créées, la plupart d'entre eux, dans le contexte que nous avons évoqués, elles peuvent, également, l'être dans des formes[935] et des intentions différentes ; en effet, entre des associations déterminées : (Le *« comité de l'eau »* par exemple), celles qui sont de complaisances créées sous le coup de la colère, sans avoir aucune ambition d'y parvenir, par exemple l'« Association

[934] C'est un collectif répondant au nom de *« Marie-Galante Peyi Doubout »* : une association de défense qui intervient dans à tous les niveaux et pour tout problèmes sur cette île. Le secteur de l'eau est également compris, à ce propos œuvre pour la préservation de la qualité de vie sur l'île de Marie-Galante. Leurs revendications concernent la potabilité de l'eau et de son prix jugé trop élevé. Ils évoquent les conditions d'exploitation de l'eau sur ce territoire et s'interrogent sur le mode de calcul de leur facture. De façon générale comme toutes les autres associations, ils souhaitent un prix unique de l'eau non seulement pour Marie-Galante mais pour l'ensemble de la Guadeloupe et les autres dépendances.

[935] La loi distingue entre plusieurs sortes d'associations : les associations dites "non déclarées" créées sans aucune formalité mais qui, dans ce cas, n'ont aucune capacité juridique ; les associations "déclarées" qui se soumettent à des formalités de publicité et qui jouissent alors d'une capacité juridique toutefois restreinte ; les associations "reconnues d'utilité publique" qui ont une pleine capacité juridique.

K. Dlo », ou celles qui parlent des problèmes de l'eau alors qu'elles ont un objet trop général : le collectif *« Marie-Galante Peyi Doubout »* par exemple et enfin, celles qui sont implicitement politiques. L'on dénombre un nombre important de formes associatives, lesquelles sont marquées par un manque de cohérence entre elles mais également une dispersion dans les actions et une confusion d'intérêts. Cette confusion entre leur domaine d'intervention est parfois trop vaste, s'y mêle des intérêts particuliers qui l'emportent sur l'objectif d'intérêt général que représente cette activité. Elle introduit, des biais regrettables dans la compréhension même des problèmes existants. Nous devons nous interroger sur l'impact du mouvement associatif dans ce domaine quant à leur représentativité ?

B - Mouvement associatif dans le domaine de l'eau et représentativité

Si le mouvement associatif a explosé au plan national comme au plan local, leur efficacité s'apprécie selon l'intensité lobbyismes. Parmi les fonctions que peuvent remplir ces associations, la défense des intérêts de leur membre est primordiale dans le domaine et leur nombre est, parfois, considérable avec des problématiques identiques sur un même territoire. En effet, lorsque ces associations fonctionnent chacun dans leur commune, l'on constatera que ce sont des organisations qui sont considérées par leur membre comme représentatives. À cet effet, nous nous interrogeons sur l'importance de concept de *« représentativité »* à travers l'organisation associative ou groupements collectifs (1) ; Par ailleurs, nous nous sommes rendu compte que sur un même territoire, comme celui de Guadeloupe, la volonté de créer une association, voire plusieurs montres qu'il y a, vraiment, une prise de conscience des difficultés dans ce domaine, qu'en revanche il y a une dispersion et les conséquences d'une forme de faiblesse, car le fait que chacune de ces associations défende les mêmes causes en intervenant tour à tour devant les mêmes acteurs, cela est peu efficace. La nécessité d'avoir une organisation représentative, devrait être un choix déterminé par des critères objectifs (2), mais ce choix peut se porter sur la création d'une fédération associative pour une efficacité encore meilleure (3).

1 - Représentativité d'associations : Organisation représentative ou organisations représentatives ?

Le concept de *« représentativité »*, est selon le dictionnaire le Robert, le *« caractère représentatif »*, Autrement dit, celle qui représente des choses et singulièrement des personnes d'un ensemble plus large de la même catégorie, ayant les mêmes caractéristiques.

S'agissant de l'origine de ce concept, c'est dans le milieu syndical qu'il a pris forme : la représentativité syndicale. Cette notion est définie comme la capacité de représenter les salariés ; elle est apparue pour la première fois au début du XIXe siècles précisément en 1919 dans le Traité de Versailles en évoquant la notion d'organisations représentatives pour désigner des délégués non gouvernementaux pour la Conférence Internationale du Travail de l'Organisation Internationale du Travail (OIT). En effet, dans le domaine dans lequel nous traitons c'est-à-dire la gestion de l'eau, sa distribution et ses problèmes ; lesquels sont soulevés par plusieurs associations sur un même territoire. Aux nombres d'associations existants quant à la question de la représentativité qui se pose : entre l'existence d'une organisation représentative et celles des organisations représentatives ; et ou le choix à faire sera guidé par une logique d'efficacité des actions. De plus, la diversité de leur nature et de leur fonctionnement rend très difficile une approche globale d'un secteur particulièrement

complexe. Il est, en effet, des lobbies, et celles – désignées sous le nom de comité, de groupement, de collectif et autres – dont leur objectif est de défendre et promouvoir des valeurs, et surtout sensibiliser sur l'importance de l'eau et de sa qualité au regard d'une prestation délivrée. À travers ces éléments, ceux qui répondent aux attentes d'une population qui, de par leur « *adhésion* » audit service sont des usagers. Ces organisations associatives, celles qui sont ancrées sur le plan local, n'ont qu'un but c'est de porter leurs revendications à l'échelle supra communale. Comme nous l'avons démontré précédemment, la prolifération de ces associations a, souvent, été sous le coup de la colère, du mécontentement ! La question est de savoir parmi elles, laquelle qui est réellement plus représentatif ? En face au principe de la liberté d'association posé par la loi de 1901[936] : laquelle précise que c'est un droit pour toutes personnes de constituer, de s'adhérer où pas à une association. Il arrive que la création d'une association soit parfois née d'une volonté commune, sous un effet direct, par exemple le mécontentement. En effet, si les usagers sont mécontents d'une mauvaise qualité de service, conjuguée par de nombreuses difficultés en amont et des réponses dont l'attente est longue. En revanche, avec une petite en précisant que celui-ci est relatif au manque d'eau ou à sa qualité, ce sont de réels problèmes. Donc, nous considérons que ces problèmes existent, dans un secteur d'activité qui semble être l'affaire de tous (usagers ou non). De plus, si pour tenter de les résoudre, il existe déjà une association de défense des usagers, que celle-ci doit prendre en compte la dimension de gestion des structures du territoire ou encore si elle a un objet unique ou diversifié, afin de savoir s'il est encore nécessaire d'en créer une autre. Agir de la sorte est beaucoup plus efficace, sachant que ce sont des problèmes tournants sur l'ensemble de la Guadeloupe. En ayant cette démarche l'on pourra éviter une pluralité d'organisation associative sur ce territoire. C'est le cas aujourd'hui, vu le nombre d'association déclarée en Guadeloupe : en tant qu'association, comité, groupement de défense des usagers de l'eau. À cet effet l'on pourra s'interroger sur le fait de savoir : comment paliers à cette situation ? À cette interrogation deux opportunités se présentent à nous, afin de savoir entre une organisation représentative et des organismes représentatifs, laquelle choisir ? Dans un premier temps, il a celle qui est la plus déterminée, expérimenté et crédible dans sa démarche, et d'autre part, l'on pourra envisagera selon les modalités du choix, celle qui doit avoir une légitimité à remplir cette fonction de représentativité.

2 - Critères définissant une organisation associative représentative

Une associative est une organisation qui, depuis des décennies occupe une place déterminant dans la société : Si leur but est de mener des projets ou autres causes, notamment celle de la défense des usagers de l'eau, elle doit être objective et surtout elle doit avoir la capacité à convaincre car certaines difficultés comme celles dans le secteur de l'eau potable doivent être défendues. Malheureusement lorsque ce secteur est morcelé et que l'on retrouve des usagers desservis par différentes organisations, ayant quasiment les mêmes problèmes l'on doit s'interroger afin de trouver la bonne stratégie. Étant donné que ces associations qui existent dont leur principal but est la défense des usagers de l'eau, alors que ces associations ou groupements sont distinctes, même par leur dynamisme, n'auront que peu de succès à leurs revendications. Si bien que la question de se fédérer n'a, nous semble-t-il, pas été encore posée jusqu'à maintenant. L'on doit, cependant, briser ce

[936] Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

« dogme » où chacune fait ce qu'il veut ; c'est une situation qui, à notre sens, n'est plus envisageable de nos jours. Il faut, cependant, laisser la place à une vraie organisation représentative. N'ayant pas de critères déterminant, nous allons en proposer dans notre démarche scientifique. Il est évident que si, une association permet d'atteindre ce qu'une personne seule ne peut atteindre avec un maximum d'efficacité, en revanche avec plusieurs associations regroupées en fédération la polémique posée aura plus d'impacts et sera entendue par les autorités. En effet, la difficulté pour nous alors est d'établir des critères de représentativité selon notre choix : ainsi dirons-nous : la représentative d'une association se mesure par son aspect démocratique, également par le nombre de ses adhérents et de son ancienneté. Autrement dit c'est par l'aspect démocratique de son statut et de son fonctionnement et par le nombre de ses adhérents dont les membres sont les usagers et enfin par son ancienneté et de sa stabilité, d'où il convient maintenant d'en faire la démonstration.

D'abord sur l'aspect démocratique des statuts et du fonctionnement de l'association : il ne s'agit pas pour nous ici d'établir les liens qui existent entre les notions de *« démocratie »* et celle d'« *association* », mais également montrer en quoi cet aspect démocratique est un critère déterminant pour la représentativité. Il nous est rappelé *« la liberté d'associative est reconnue comme l'un des traits constitutifs du régime démocratique »*[937]. A cet effet une question s'impose qui est celle de savoir est ce que « *la loi du 1er juillet 1901 ne devrait-elle pas obliger les associations à un fonctionnement démocratique ? »*[938] En effet, si le concept d'association fait valoir une certaine liberté selon laquelle tous individus à le choix ou non, de s'associer à un groupe, cette liberté doit être respecté au regard de certaines obligations que requiert la constitution d'un tel groupement. Ce respect est au cœur même de son statut et celui-ci, a un caractère contractuel autrement dit, c'est le contrat qui lie les membres de l'association dont les membres sont principalement les usagers des services d'eau. Celui-ci aura la même force que les autres contrats comme le précise l'article 1103 du Code civil[939]. Il s'enfuit que son contenu comporte des obligations[940] qui vont régir le fonctionnement de ladite association. Il s'agit ici d'association de défense des usagers de l'eau dont le but est d'atteindre les résultats que la masse – ce mouvement d'une partie du peuple - s'est fixés selon les problématiques rencontrés dans ce domaine de l'eau et ce, sur un ou plusieurs territoires donnés[941].

Ensuite, s'agissant du nombre de ses adhérents notamment de ses membres : les usagers du service d'eau : à cet égard, cette représentativité d'associations se mesure par le nombre d'adhérent, autrement dit, la masse représentative. Un bloc composite constitué principalement des usagers : ce sont des bénévoles qui œuvrent pour une, voire des causes sociales d'un secteur déterminé. Il y a lieu de préciser que ces adhérents peuvent être des bénévoles où de simples adhérents, mais également ceux qui sont ponctuels ou permanents. De façon générale, quel que soit la nature de l'activité (distribution d'eau potable) et le type d'association (la défense des usagers de l'eau), qu'ils soient adhérents ou pas, tous sont tous concernés par ces problématiques du siècle. Précisons que la liberté

---

937 LABIT A., *« Associations et collectivités territoriales au cœur de la démocratie locale. Le cas de l'Indre »,* Management & Avenir, n° 40, v° 10, 2010, p.327

938 Question au gouvernement publiée au J.O.R.F du 14 aout 2000, p.4777

939 Selon l'article 1103 du code civil, issu de l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016, qui énonce désormais : « *Les contrats légalement formés tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faits* ».

940 Il s'agit notamment du siège social, l'objet de l'association etc.

941 Comme le précise Anne Labit, *« L'espace public est le lieu où les individus communiquent, accomplissent les actes de la vie civique, participent à des actions militantes ; l'espace public relie l'espace domestique à l'espace politique via des espaces de médiation, de communication et de participation »,* in LABIT A., *« Associations et collectivités territoriales au coeur de la démocratie locale. Le cas de l'Indre », Management & Avenir* 2010/10, n° 40, p. 328

d'association, est un principe à valeur constitutionnelle, la liberté dans ce cadre n'est pas une contrainte pour la création et l'adhésion de membres. Il est vrai qu'il y a autant d'associations créées que celles qui sont dissoutes, mais connaître le nombre d'association inscrit n'est pas souvent délivré même si cette demande est faite par une collectivité[942].

Enfin, s'agissant de l'ancienneté et de la stabilité d'une association *:* ces facteurs s'expriment par sa durée de vie. En effet, une association est généralement constituée pour une durée indéterminée ou exceptionnellement pour une durée limitée. En principe, elle est souvent créée pour une mission précise ; malheureusement cette constitution se fait sous le coup de la colère, du mécontentement dans des circonstances de crise comme dans ce secteur étudié. De façon générale, la durée de vie des associations est plus ou moins longue, elle peut être tout à fait éphémère et ne dure que quelques semaines. Parmi celles qui ont une durée supérieure à dix ans voire 20 ans et qui sont encore en activités et celles qui ne le sont pas, elles sont toutes répertoriées à la différence de celles qui sont en activités et qui continuent dans leurs actions. En Guadeloupe, les associations de défenses des usagers, sont nombreuses, il y a celles qui sont plus visibles que d'autres, prônant les problématiques de l'eau, pour la plupart leur durée n'excède pas deux ans. En effet, Le *« Comité de défense des usagers de l'eau »* existe depuis 1984, comparativement à certaines comme le *« Collectif Citoyen Guadeloupe (CCG971) »* créé en mars 2016 et l'association des usagers *« eau de Guadeloupe »* créée en janvier 2016. Nous constatons qu'entre celle créé en 1984 et celles créée 2016, il y a une ancienneté. En effet, c'est un gage stabilité acquise par les associations les plus anciennes comparativement à celles qui sont éphémères. En conséquence, ces facteurs développés ci-dessus ne sont pas les seuls critères déterminants la force d'une association, mais en constituent des éléments clés qui ont éclairé nos choix. Nous rappelons que nous n'avons pas pris en compte le facteur qui concerne le budget et les sources de financement de celle-ci[943]. Elles contribuent et constituent un élément qui détermine le rang de l'association selon sa taille. Celui-ci pouvant être largement intégrée dans le second critère étudié. La question de choix étant traitée, mais lorsque l'on met en corrélation l'ensemble de ces critères, cette solution ne satisfera pas l'ensemble des associations. Si le choix d'une association ou les critères permettant de savoir si une association est plus représentative qu'une autre, elles ne sont pas suffisamment convaincantes notamment en raison des intérêts particuliers à défendre. Nous pensons que l'efficacité devrait être recherchée à travers un regroupement beaucoup plus fort. En effet en constituant une fédération d'association, nous verrons que cela exprime un réel besoin, certes imminent, de se regrouper pour mieux s'organiser, rapporter un soutien technique, voire financier et être un lieu d'échanges.

3 - La fédération associative dans le domaine de l'eau : quelle efficacité ?

Une fédération d'association regroupe l'ensemble des associations agissant normalement dans le même secteur d'activité. Comme pour toutes associations traditionnelles dont les personnes sont

---

[942] Voir par exemple : C.E., 28 mars 1997, *Solana,* req. n° 182912, Rec. Lebon ; Question écrite N° 26974 de Mme LE BRETHON Brigitte (Union pour un Mouvement Populaire - Calvados) *« sur le contrôle que les communes peuvent exercer à l'égard des associations qu'elles subventionnent »,* J.O.R.F le 27 octobre 2003 p.8130, Réponse publiée au J.O.R.F le 19 octobre 2004 p. 8141 ; Question écrite n° 17037 de M. Jean-Louis Masson, (Moselle - NI*), « Renseignements sur les associations subventionnées par une commune»,* J.O.R.F Sénat du 07 avril 2005, p.966, réponse, Sénat du 31 mai 2005, p.1580.

[943] C'est-à-dire, la cotisation des adhérents et les subventions publiques qu'elles perçoivent.

des adhérents, dans le cadre d'une fédération, ce sont elles (les associations) qui sont à leur tour des adhérents ayant la personnalité morale[944]. Comme le précise Emmanuel Bayle, il s'agit de la *« gouvernance des organisations »*[945] associative. La question que l'on se pose est de savoir est ce que dans la situation où se trouve la Guadeloupe, avec autant de problèmes de l'eau de part et d'autre, un nombre d'associations épars, une fédération d'association ne se serait-elle pas plus bénéfique sur ce territoire pour prendre la mesure des problèmes dans sa globalité ? La fédération apparaît comme une formule forte intéressante, à condition que son intérêt soit compris par toutes les associations qui souhaitent s'y intégrer. Il est, par ailleurs, quasiment vrai que l'union des idées constitue une force pour convaincre l'adversaire, mais cela dépend du domaine d'activité concerné. À la base les associations sont des interlocuteurs, lorsqu'elles sont regroupées en fédération, va créer une dynamique beaucoup plus forte en termes de représentativité. De plus, devenu quelque part une « *grande* » association, pouvant devenir à terme un groupe de pression (lobby), avec une autre organisation, ou les problématiques seront *« déposées »* puis traitées dans le même *« panier »* ce qui est finalement un facteur clé de la performance attendue. La « *bataille* » n'est jamais pas gagnée d'avance même si les revendications apparaissent justes, car dans les conflits de l'eau, il y a souvent plusieurs dimensions à affronter, lesquelles nouent des rapports totalement différends : Nous insisterons particulièrement sur la dimension institutionnelle et la dimension politique.

Tout d'abord, s'agissant de la dimension institutionnelle. Nous avons précédemment quel a été l'impact institutionnel dans ce domaine[946], où la gestion de l'eau potable n'était pas seulement une affaire qui concerne les collectivités (communes et/ou groupements) s'agissant des structures décentralisées, mais également de celle qui sont centralisés. Ce qui voudrait dire que les problèmes de l'eau doivent se régler sur ces deux niveaux d'administrations par exemple les problèmes de transfert de compétence (problème existant depuis 2015, entre le Communauté de commune du sud Basse-Terre et le Syndicat d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe), ou les problèmes d'alimentation en eau qui sont dues aux canalisations vétustes etc.

Ensuite s'agissant de la dimension politique. Ce facteur va concerner le rapport que la fédération va entretenir avec le champ politique ou les politiques en place : rappelons que la gestion de l'eau relève d'une politique publique au plan local. Elle est mise en place par l'autorité préfectorale et les services déconcentrés l'État vers les collectivités gestionnaires (communes et/groupements), mais également l'Office de l'eau (OE) Guadeloupe et son Comité de bassin. Donc selon la nature des problèmes que les usagers rencontrent dans le domaine de l'eau, qui peut porter soit sur le prix, sur les problèmes d'alimentations, où des fuites de réseaux et de la qualité de l'eau etc. En définitive nous pouvons dire que les politiques sont les premiers remparts qui doivent affronter une organisation associativité.

À travers ces deux aspects analysés ci-dessus, nous constatons que si, il n'y a pas une organisation associative ou une fédération d'associations faisant un contrepoids face aux principaux acteurs lors d'un conflit, pour que leurs actions soit coordonnées et déterminantes. Cette organisation doit avoir les facultés de négociation : elle doit avoir suffisamment d'informations pour négocier afin

---

944 Cette personnalité morale s'acquiert seulement à partir du moment où l'association a rempli ses conditions administratives le permettant d'être reconnu officiellement (être déclaré en préfecture : article 2 et 5 de la loi du 1er juillet 1901)

945 BAYLE E., *« La gouvernance des fédérations d'associations chargées d'une mission de service public : le cas des fédérations sportives françaises »*, Politiques et management public, Vol. 27/1, 2010, p.121

946 Voir, *« L'impact des structures dans la gestion administrative et technique de la ressource en eau potable »*, *infra*, p. 92

de parvenir à un accord[947]. Précisons que la négociation est une technique qui doit être bien rodée, c'est celle qui est à la base même de la performance de ladite organisation ou fédération d'associations : Si, une telle organisation se mette en place encore faudrait-il y ait en son sein un négociateur ou un représentant, celui qui a du charisme, qui pourra mettre la pression sur son interlocuteur.

II - La légitimité de la représentation des usagers et actions limitées

La volonté des représentants, c'est de toujours dynamiser, motiver, regrouper les usagers, afin de les sensibiliser, de mener des actions et enfin négocier. Ces actes concernent à la fois l'organisation et le fonctionnement de l'association c'est-à-dire la mise en place de stratégie, contrôler en permanence ce processus de gestion quant à leurs obligations contractuelles et réglementaires, est un combat mené en l'absence de la solidarité locale dont les effets auront des répercussions sur le présent et le futur. La représentation est normalement assortie d'un mandat, qui le plus souvent fait défaut en fonction de la situation. Ce pouvoir (mandat) auquel ces représentants ont reçu de leur membre, n'a jamais été une préoccupation, alors que c'est un élément important pour une personne morale comme une association, par son représentant, de bien représenter ses membres. La recherche s'intéresse à ce caractère de la représentation qui devrait susciter des discussions et des débats sur toutes ces facettes quant aux problèmes posés par un tel processus. À en croire que c'est une légitimité, selon laquelle l'un de ces membres est choisi, pour ensuite se retrouver dans une dynamique de négociation, puisse qu'il s'agit de problèmes ayant généré des conflits relatifs à la gestion de l'eau au sein du service d'eau. Il en résulte ainsi une double face de cette légitimité qui, à ce titre, se présente sous deux phases, d'une part : celui au moment de la crise générant un conflit relatif aux problèmes de gestion, la création d'un groupement ou d'un collectif, et le choix d'un porte-parole et d'autre part, cette légitimité, presque impérative, selon laquelle l'intervention nécessite un représentant des usagers. À travers l'association le représentant, qui n'est que le *« troisième œil »* (A). En fait, cette représentation, apparaît comme une participation prévue la loi en termes de nombres qui malheureusement va créer une forme de déséquilibre aux seins des instances décisionnelles de l'eau (B).

A - L'association, *« troisième œil »* des usagers : un acteur incontournable

La prise de position d'associations de collectifs, de groupements divers lors des conflits ont émergé de tout bord, et pourtant celles formées par des personnes ne devraient pas avoir le même statut, ni les mêmes impactent. La Guadeloupe est l'un des territoires qui ne manque par exemple dans cette hypothèse. En effet, lors de conflits, la formation d'un collectif se forme, avec un porte-parole qui revendique la situation conflictuelle. Alors, qu'il y a une, voire des associations, déclarées en préfectures, qui ont, non seulement un statut, mais représentant légal avec mandat de représentation. La question que l'on se pose est de savoir qu'elle est la place de la représentation effective dans un secteur déterminé, notamment celui de l'eau, et pour quel type de mandats ? (1). S'il existe des représentants, mandatés par leur association, encore faudrait-il que ledit objet pour lequel elle a été créée ne soit pas trop diversifié quant à l'objectif à atteindre (2) ; Enfin, nous constatons qu'à l'évidence, quelle que soit la forme associative, il y a un point qui les rassemble :

[947] Nous développerons plus en détail dans le paragraphe suivant, les informations relatives aux différends problèmes, dans le cadre d'une négociation.

c'est le constat d'une gestion et des dysfonctionnements. À cet égard, faire un petit retour en arrière nous permettra de mettre en avant les causes à effets pour mieux comprendre cette crise du XXIe siècle qui affecte cette gestion, revoir les fondamentaux et se projeter vers l'avenir (3).

1 - La place du représentant au sien du mouvement associatif : quel mandat[948] ?

Le représentant d'association est celui qui est reconnu par la loi[949]. Il devient le représentant de l'ensemble des personnes qui lui donne un mandat. Cette représentation nécessite une déclaration des personnes chargées d'administrer cette association. Pour cela, la personne désignée par la forme associative choisie, va disposer d'un mandat de représentation.

Une association est créée dans le secteur de l'eau et à sa tête le représentant des usagers de défenses de l'eau. Celui-ci, en usant du principe de participation, comme une exigence[950], va dans un premier temps doit restaurer la confiance des usagers, qu'il représente et le service ou son prestataire. Cette participation sera effective lorsque ce dernier, va s'investir et prendre part aux différends débats quant aux décisions à prendre pour le bon fonctionnement de la structure, à la fois concernant le service auquel ils souhaitent bénéficier d'une offre de meilleure qualité, mais également intervenir à l'endroit des difficultés existantes ; en réalité, les choses se font autrement. Comme nous l'avons souligné précédemment, il y a l'implosion d'un groupement ou d'un collectif en cas de problème, en désignant une personne représentative ou un porte-parole : à ce propos, la question est de savoir, est-ce le plus souvent les formes administratifs sont respectés ? Il y va de l'efficacité de l'engagement de cette forme d'associative souvent non déclarée en préfecture par son *« représentant apparent »*[951] au risque d'une représentation imparfaite ! À cela une interrogation s'impose qui est celle de la capacité juridique de cette association et de leur représentant, d'où l'existence d'un groupement de *« non-droit »*. Étant donné que la France, est un pays de tradition juridique, il découle de cette forme ainsi créée, d'un manquement grave aux réglementations les régissant : ces formes de regroupements ont, normalement, des conséquences en termes d'insécurité juridique, notamment des actions répressives comme les barrages et blocages de la voie publique (domaine public routier), qui sont normalement illégales – ces actes sont considérés comme un délit routier[952]- et peuvent affecter la tranquillité publique avec des conséquences comme les nuisances etc.[953]

Par ailleurs, comparativement aux autres associations ; celles qui sont régulièrement déclarées en préfecture à l'exemple du « *comité de l'eau de Guadeloupe »*, ou celle des *« Usagers Eaux Guadeloupe »*. Ces dernières dont la capacité juridique régulièrement reconnue, pourront à la fois pour ester en justice et participer aux instances décisionnelles de l'eau comme l'Office de l'eau de

---

948 Selon le dictionnaire le Robert : c'est *l' « acte par lequel une personne (le mandant) donne à une autre (le mandataire) le pouvoir de faire qqch. en son nom »*

949 l'article 5 de la loi du 1er juillet 1901 et l'article 3 du décret du 16 août 1901

950 Nous verrons plus loin comment ce principe a été instrumentalisé quant à sa légitimité. *Supra*, p. 401

951 JEANTIN M., *« L'efficacité de l'engagement d'une association non déclarée par son représentant apparent »*, Note sous arrêt .A Versailles, mai 1990, Association des commerçants du centre commercial du Pont de Suresnes c/ SA S. Pass Conseil, Bulletin Joly Sociétés, n° 7-8, 1990, p. 648

952 En effet, l'article L412-1 du code de la route définit l'entrave à la circulation comme : *« Le fait, en vue d'entraver ou de gêner la circulation, de placer ou de tenter de placer, sur une voie ouverte à la circulation publique, un objet faisant obstacle au passage des véhicules ou d'employer, ou de tenter d'employer un moyen quelconque pour y mettre obstacle »*

953 Nous faisons référence au pouvoir de police administrative générale du maire, ou les articles L2122-24 et L22212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales constituent le fondement juridique des pouvoirs de police administrative générale.

Guadeloupe (OE). Or, selon la jurisprudence civile et administrative, les formes d'associations et de leur représentant sont sur le pied d'égalité. Effet, le juge judiciaire à, depuis longtemps admis qu'une association non déclarée pouvait se voir reconnaître, sinon la qualité de sujet de droit, du moins certaines prérogatives juridiques, et en particulier le droit d'agir en justice[954] ; ou encore qu'une association non déclarée est recevable à contester la légalité des actes administratifs qui lui font grief par la voie du recours pour excès de pouvoir[955]. Ce qui voudra dire que les usagers, membre de cette association, sont légitime et bien représentés par leur représentant qu'ils ont choisi par une association déclarée ou pas. Pour celle qui n'est pas déclarée, c'est un droit légitime qu'en apparence ! Ce représentant est sollicité lorsque les interventions sont nécessaires par exemple en cas d'un conflit, aux instances de l'eau etc. Il s'ensuit également que des actions transversales, lesquelles lui permettant d'agir au nom de… Ou dans la majorité des cas, par un mandat qui a une nature juridique fictive. Alors que l'intervention de ce représentant, est plus ou moins, ciblée : en partant des problèmes qui sont relatifs *« aux lois »* du contrat[956] du service d'eau et en grande majorité ceux qui dépasse le cadre de cette limite contractuelle. À notre sens, entre ces formes d'associations – déclarées ou pas — la différence entre la forme légale et illégale se creuse sur certains points. En effet, dans le cas où le représentant ou la personne désignée comme mandataire a une bonne connaissance des dossiers, ou qu'il n'a pas une expérience de terrain en termes de négociations et surtout savoir gérer la marge de manœuvre dans les négociations peut déboucher sur un consensus. En effet, celui-ci dispose d'une marge de manœuvre que ces membres lui ont accordé (tous dépens de l'organisation structurée ou pas, de cette association ou collectif) pour la durée des actions entreprises et le cas échéant pour la défense des dossiers épineux : sachant qu'en Guadeloupe, l'eau est un véritable problème. Pour cela, le représentant doit avoir une bonne maîtrise dans les rapports avec les interlocuteurs, c'est-à-dire les acteurs de l'eau. Car ces rapports dominant/dominé entre acteurs : usagers (représentation) et acteurs concernés par le conflit en présence ont un maximum de tensions. Précisons tout de même la politique de l'eau répond à une logique sectorielle dans lequel est impliquée celui-ci. Étant le *« troisième œil »*, l'association de défense ou collectif, à travers leur représentant, feront face une relation tumultueuse entre les acteurs politiques et administratifs de l'eau, car pour eux le changement est toujours possible. Il importe tout de même pour eux de tenter de résoudre les points délicats par le moyen le plus courant : la négociation. Un face-à-face, qui est l'occasion de se mettre autour d'une table et ramener ces acteurs de l'eau dans leur logique structurelle afin de traiter les différents problèmes de façon ordonnés. En définitive, l'on se rend compte que ces associations, principalement celles qui sont déclarées ont des objets trop diversifiés, ce qui ne leur permette pas d'atteindre leurs objectifs car le secteur de l'eau est très complexe.

2 - Des objets associatifs trop diversifiés et des objectifs imprécis.

Selon la lettre de la loi relative aux contrats d'association - loi de 1901 -, dont l'objet social d'une association, son but etc., est la raison pour laquelle elle a été constituée. À ce titre, l'article 3 de ladite loi précise que, *« cet objet ne doit pas être contraire aux bonnes mœurs, illicite, porter*

---

954 Cass., du 5 juillet 1954, Bull., I, n° 227 ; Trib. civ. Périgueux, du 5 février 1952, JCP, II, 1952, p. 7082

955 C. E., 16 octobre 1985, RTD com., 1986, p. 265

956 Tout en restant dans l'esprit et de la lettre de l'ex, article 1134 du Code civil, à l'alinéa premier : *« les conventions formées tiennent lieu de lois à ceux qui les ont faites »*

*atteinte à l'intégrité du territoire national ou à la forme républicaine du gouvernement » : s*ur ce point, il n'y a pas le moindre doute. Toutefois cette législation, dont le caractère est général ne précise pas tout, car certains facteurs peuvent être néfastes ou un frein pour ladite association, qui peut être à la fois dans son organisation et dans son fonctionnement. Comme tous statuts associatifs, ceux-ci doivent mentionner clairement le champ d'activité, son but quant à son objet. À ce propos cela nous amènera alors à nous intéresser à la diversification d'objets associatifs quant aux résultats à atteindre. Il en découle ainsi l'interrogation suivante : *La raison d'être de l'« objet » d'une dite association peut-elle s'étendre à plusieurs actions déterminées en dehors de celle qui est visée, tel celui qui est précisément du domaine de l'eau malgré le partage de ses compétences ; Cette diversification ne serait – elle pas un frein quant à l'objectif déterminer qui est de protéger et de défendre les intérêts individuels et collectifs de ces membres : usagers du service d'eau* ? Nous avons vu précédemment la place que pouvait occuper le représentant d'association de défense des usagers de l'eau. Pour celui-ci, au regard des objectifs de l'association, ce mandat de représentation est primordial car il devra se conformer à son objet. Il y va, également, de la protection des usagers, de leurs intérêts – collectifs et individuels ; car il s'agit d'un objet déterminé : l'eau. Dans ce cadre c'est la santé des consommateurs de l'eau qui est en jeu, parmi les principaux objectifs, il y a la qualité du service, la défense de ces intérêts économiques notamment le prix du service de l'eau, dont le représentant devra négocier.

Précédemment[957], nous avons fait un constat général sur ces associations de défense et nous avons constaté qu'elles émergeaient de tout bord sous l'effet du mécontentement. Mais en ce qui nous concerne ici, ce sont celles qui sont déclarées, malheureusement elles n'ont pas tous la même détermination quant à leur engagement, qu'elle soit politique ou apolitique, encore moins celles qui ne le sont pas, associations de fait ou collectifs. À ce propos revenons sur celles qui sont reconnues en préfecture, les associations déclarées ; en Guadeloupe, elles sont en moyenne cinq ou six, avec une durée de vie pour la plupart égale aux conflits, mais cela ne nous empêchera de scruter leur « *objet* » statutaire afin de démontrer l'efficacité et l'étendue de cette protection sociale. En effet, il ne s'agit certes pas aujourd'hui d'évoquer la défense ou la protection de tels ou tels groupes d'usagers, mais de s'en rendre compte que les actions envisagées ne donnent pas les mêmes résultats, car cela dépend de l'importance du problème qu'elles se sont engagées. Ainsi, dans le domaine de l'eau, deux associations de consommateurs : association « *usagers eau de Guadeloupe » et celle* d'*« union régionale des consommateurs » a* engagé une action[958] contre tous les acteurs de l'eau en Guadeloupe en déposant une plainte, dénonçant certaines violations de la loi quant à la mauvaise gestion et des détournements de fonds. Il en résulte que dans la plupart des cas l'action n'aura pas grands effets, car l'objet est trop général. Par ailleurs, si l'on revient sur ces associations reconnues administrativement, comme le précise leur nom « associations de défense… » : Elles ont vocation à défendre les intérêts des consommateurs et singulièrement ceux de l'eau, mais leur intervention est moins perspicace de celle qui a un objectif plus précis comme l'association « *usagers eau de Guadeloupe »(*AUEG)[959],

---

957 Voir *« Émergence de nouvelles associations apolitique/politique et confusion d'intérêts », Supra,* p. 211

958 Le 30 janvier 2015, une plainte pénale auprès du procureur de la Réplique a été déposée contre l'ensemble des acteurs publics et privés de la gestion de l'eau en Guadeloupe. Sont visés, les syndicats (Siaeag etc), les fermiers (Générale des eaux etc) et l'ensemble des collectivités : http://www.guadeloupe.franceantilles.mobi/actualite/justice/gestion-de-l-eau-deux-associations-portent-plainte-307630.php

959 Déclaration à la sous-préfecture de Pointe-à-Pitre. ASSOCIATION USAGERS EAU DE GUADELOUPE (AUEG), Annonce Légale n° 2095 – p. 130

dont l'objectif est très précis[960], entend représenter et défendre les usagers de l'eau en Guadeloupe. Si comme nous l'avons fait remarquer, à propos de l'objet statutaire au regard d'une diversité affichée, celui-ci instaure un frein considérable, selon lorsqu'il s'agit des associations ayant un objet diversifié et celles qui sont précis. En revanche, ce qui les rapproche c'est la transversalité de leur objectif car elles défendent toutes ces usagers, abonné consommateur de l'eau à des degrés différends. Par ailleurs, ces associations dont leur objet est diversifié, même si elles peuvent intervenir sur les différentes problématiques avec la chance de résoudre qu'une partie. Car, si l'on observe bien c'est qu'en voulant défendre les intérêts des consommateurs, usagers du service d'eau potable, elles ne prennent pas la dimension réelle des problèmes, en choisissent un élément des problèmes comme le prix et/ou la qualité du service, sans pour autant se manifester de façon à alerter ces principaux acteurs. En définitive nous considérons que les interventions des associations, des regroupements et collectifs montrent l'intérêt qu'ils ont pour cette cause. Parce que l'on se rend bien à l'évidence que les décideurs/acteurs politiques et administratifs passent et les problèmes de l'eau demeurent et s'aggravent d'avantage. L'on ne peut, aujourd'hui, agir de cette façon pour une efficacité, car en Guadeloupe, les problèmes sont récurrents et pour qu'ils puissent trouver une issue, doivent être défendus par une association sous forme de « *lobbies* », avec des actions fortes pour améliorer cette situation et voire à travers l'historique même du processus, comment reconsidérer la situation d'aujourd'hui.

3 - Évolution de la société au regard de la gestion de la ressource en eau et pratiques de gestion obsolète !

La légitimité, c'est-à-dire, la qualité de ce qui est juste, est sollicitée par les destinataires du service d'eau potable c'est-à-dire les abonnés ou les usagers du service. C'est en toute légitimité qu'ils se manifestent. Cette dimension s'ouvre à des réflexions à l'égard d'une possible mise en œuvre de responsabilité des usagers, groupements ou associations de défenses et de leur représentant envers ces gestionnaires. Face aux dysfonctionnements, ils doivent trouver les responsables en ce qui concerne le fonctionnement du service, comme ceux que nous évoquons, lesquels peuvent être considérés comme des litiges et pouvant faire l'objet de recours directs ou indirects. C'est une voie qui présenterait un intérêt particulier c'est-à-dire d'avoir plus de transparence face à un processus de gestion quant à ses pratiques qui sont restées inchangés malgré l'augmentation de la demande, mais également aux réveils d'une majorité *« silencieuse »* ou endormie pendant quelques années. Comprendre pourquoi cette situation demeure encore aujourd'hui, cela s'explique en trois étapes successives :

Dans un premier temps, le particulier qui devenait un usager du service, voyait à lors de la mise en place du processus de « *domestication* » de l'eau potable, est une nouveauté à son quotidien. Sa corvée quotidienne allait être, dans un premier temps réduite en raison de l'installation des fontaines publique, et plus tard au moment du branchement particulier au réseau d'adduction d'eau potable. Jusque-là, l'usager était dans l'ignorance en ce qui concerne les règles qui organisaient ce

[960] Objet de cette association est *: « la représentativité et la défense des usagers de l'eau en Guadeloupe, elle entend être une force de proposition dans les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) selon la règlementation, elle entend organiser et participer à toutes actions éco citoyenne autour de l'eau ».*

système, mais également du champ contractuel, contenant – droits[961] et obligations[962] - à travers ces relations contractuelles et hors contrat ou rapports avec le *« tiers »*. De plus, dans le secteur de l'eau potable, l'information est d'une importance capitale pour les usagers. C'est une obligation pour les gestionnaires ou autorités de la diffuser régulièrement en ce qui concerne le service. C'est une particularité en cette fin de période du XIXe siècle : le manque d'informations allait, dans les années à venir, nuire à l'usager, car celui-ci doit comprendre comment fonctionne le service ainsi que les problèmes générés par elle.

Ensuite, Au siècle suivant, c'est-à-dire au XIXe siècle, une adaptation est nécessaire dans les habitudes de l'usager notamment en l'absence de sécurité et de garantie en termes d'alimentation en eau. À la suite de nombreux constats, lorsque le problème de la qualité de l'eau ou de l'hygiène n'était pas garantie cela a entraîné des conséquences sur la santé publique, les autorités, en fonction de leurs compétences ont fait du mieux qu'ils pouvaient avec les moyens de l'époque car les usagers, était peu nombreux à cette époque. De plus certains débats étaient pour le moins inconnus, c'est-à-dire le devoir d'information, celui du principe d'égalité des usagers devant le service d'eau, mais celui de la participation des usagers à la gestion de leur service n'étaient pas à l'ordre du jour. Toujours est-il, même si ces usagers ne sont pas au fait, la nouvelle génération d'usagers vont, dès maintenant aux informations, s'instruisent d'avantages sur les points ou leurs alleux ont échoué ou par manque de connaissances n'ont pas su faire entendre leur voix.

Enfin, vers la fin du XX e et le début du XXIe siècle, les mutations se sont opérées ; la société a progressivement évolué, l'abonné – usager est au fait, mais ignore que ce système de gestion est un pouvoir, à la base politique, même s'il est régulé par le droit. Cela n'empêche pas une prise de conscience de ces derniers. De plus, ils ont saisi pas mal d'opportunités, principalement des droits mis en leurs faveurs : les plus anciens, le principe d'égalité, les droits de se regrouper en associations de défenses (loi de 1901), et surtout ce fameux principe de participation[963] : un instrument qui est dans une perspective plus générale de questionnement sur le renouvellement de l'action publique[964]. Ce recours à la participation des usagers peut constituer un instrument permettant de restaurer la confiance entre les usagers et le service/prestataire. Aujourd'hui, comme nous l'avons vue, la naissance de ces mouvements est de toutes natures, le plus souvent ils sont créés pour une situation (*ad oc*), ou ces représentants n'hésitent à hausser le ton, faire des blocages : une masse qui s'affirme au regret des insatisfactions. Ils veulent savoir, avoir des réponses et participer aux décisions. C'est à ce moment que l'on se rend compte qu'effectivement que la gestion subit, ce que l'on appellera une *« crise de légitimité »* ou un dont l'existence d'une certaine opacité dans ce domaine. Il en résulte que ces éléments évoqués successivement auront un certain avantage car ils permettront de mettre en exergue les points essentiels qui n'ont pas été vus et prise en compte par ceux qui gèrent ou qui impulsent ce processus de gestion quant aux mesures qui doivent être réévaluées. De ce point de vue, la question de ces caractéristiques propres pourra être prise en compte que s'il y a une volonté politique qui impulse les spécialistes de ce domaine de l'eau devrait apporter des solutions au fil du temps. Dans ce secteur la majorité d'éléments qui le compose est d'une extrême vulnérabilité : il s'agit de la nécessité d'un contrôle permanent de la qualité de l'eau, mais également les dispositions

---

961 C'est-à-dire les droits du service envers l'usager.

962 C'est-à-dire les obligations des usagers.

963 Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, J.O.R.F du 28 février 2002

964 LONCLE P., et *al*, « *La participation des usagers : un enjeu de l'action publique locale* », Revue française des affaires sociales n° 4, 2004, p. 133

pour que la quantité soit permanente, ensuite des ouvrages, ceux qui nécessitent un entretien et un suivi régulier et des renouvellements si nécessaires. De plus les usagers doivent connaître leurs droits et obligations qui les permettront d'agir à différents niveaux, et de bien saisir et comprendre les informations qui varient en permanence.

B - Représentation des usagers dans les instances, participation et déséquilibre

Nous avons vu précédemment que les représentants sont ceux qui sont mandatés par les membres de leur association de défense de l'eau. C'est celui dans lequel les usagers mettent leur confiance. Ces derniers, représentants qu'ils soient, sont amenés à siéger dans les instances décisionnelles sur les questions de l'eau, par exemple au Comité de l'eau de Guadeloupe. Ceux-ci acquièrent une certaine légitimité ou l'on se trouve dans un problème particulier : celui du nombre de sièges quant aux poids de la concertation. Il en résulte que la participation des usagers dans les instances décisionnelles, est une contrainte pour les autorités administratives, alors que cela doit être automatique, l'intégration des représentants d'associations de défense de l'eau à fait l'objet d'une demande sous forme de remarque (1), par ailleurs, nous constatons que la représentation est faible quant aux nombres de siège accordés aux représentants desdites associations de défense aux seins des instances décisionnelles de gestion (2). Il en résulte des conséquences : le doute sur l'impartialité des décisions[965] (3).

1 - Faible représentation ou représentation inexistante dans les instances décisionnelles et nombre de sièges : quelles conséquences ?

Les usagers sont des consommateurs à part entière du service d'eau potable. Ceux-ci ne peuvent chacun se représenter à tour de rôle dans les instances de l'eau. Ainsi la concertation avec les usagers s'effectue directement avec leurs représentants selon les niveaux d'intervention[966]. La question est de savoir *:* « *comment s'organise la concertation avec les usagers et leur participation à l'amélioration de la qualité des services* ? »[967] C'est le problème du poids de la représentation dans ces différentes instances qui se pose.

Depuis quelques années, certains progrès en faveur de la personne ont été constatés dans certains domaines et particulièrement dans le secteur de l'eau. En matière de législation et de participation des usagers dans les instances locales, singulièrement ceux qui ont un *« intérêt communal concernant tout ou une partie de la commune »*, comme celui ou les décisions sont relatives à la gestion de l'eau. Ces décisions sont prises par des instances décisionnelles. En effet, l'on peut en citer comme, l'Office de l'eau, instance de gestion de l'eau et la commission consultative ou commission consultative des services publics locaux au sein des conseils municipaux. Ces derniers regroupent au sein de leur conseil les représentants d'usager. S'agissant de l'instance de gestion de l'eau : l'Office de l'eau, selon l'article L 213-13 II du Code de l'environnement, *« L'office de l'eau est administré par un conseil d'administration qui comprend : […], 2° des représentants d'usagers*

---

965 Nous le verrons en seconde partie de l'étude, lesquelles aura des influences sur cette gouvernance.

966 Comme l'écrit Alain CHAUSSON : *« Les consommateurs et usagers sont associés et consultés sur le fonctionnement des services publics de l'eau et de l'assainissement, par l'intermédiaire des représentants de leurs associations qui siègent dans la commission consultative des services publics locaux »* in CHOSSON A., *« Droit à l'eau : de l'assujettissement au consommateur éco-citoyens »*, Sciences Eaux & Territoires, n°10, 2013 p.47

967 CHOSSON A., *« Droit à l'eau : de l'assujettissement au consommateur éco-citoyens »*, Sciences Eaux & Territoires, n°10 – 2013

et des milieux socioprofessionnels ». S'agissant de la commission consultative ou commission consultative des services publics locaux[968] (CCSP), elle est issue de la loi de 2002, relative à la démocratie de proximité[969]. Celle-ci – législation permet, ou a comme vocation de permettre aux usagers des services publics d'obtenir des informations sur le fonctionnement effectif des services publics, d'être consultés sur certaines mesures relatives à leur organisation et émettre toute proposition utile en vue des adaptations qui pourraient apparaître nécessaires[970]. Pour cela il y a une place réservée à la représentation en tant que membre de ladite commission, celles des représentants des associations locales, autrement des associations de défenses des usagers de l'eau. Cette commission permet aux représentants des usagers de porter à l'ordre du jour de points important à savoir en ce qui concerne l'organisation du service, ses rapports avec les usagers et la qualité des prestations fournies. Plus techniquement, elle permet différents examens de documents, comme le rapport annuel du délégataire du service d'eau, les rapports annuels, portant sur le prix et la qualité du service public d'eau etc., et le bilan d'activité selon la nature de l'exploitation (régie). Mais également des consultations obligatoires. À cet effet, pour les deux cas de représentations au sein des instances décisionnelles, nous verrons que le nombre de sièges attribués des représentations des usagers reste en deçà de la réalité. Car ce sont les usagers qui sont les plus nombreux, ils devraient avoir un nombre de sièges plus ou moins égal que ceux des autorités. Car lorsque l'on parle de sièges, cela s'exprime en voies délibérantes.

Par ailleurs, ces décisions, ne peuvent être prises en l'absence de représentants d'usager, comme le prévoit la législation depuis 2002. Les autorités doivent faire une application effective des textes réglementant cette participation des usagers au sein de ces instances. Cela n'est toujours le cas, En Guadeloupe par exemple, Une demande a été ainsi faite par les associations aux autorités compétentes dans ce domaine. Cette requête formelle à ce que les associations, principalement les usagers par leur représentant dans leur instance de gestion. En effet en 2006, juste après la création de l'Office de l'eau, l'association *« Comité de défense de l'eau de la Guadeloupe »* a envoyé un courrier[971]. Celui-ci a attiré l'attention du président du Conseil départemental de Guadeloupe (ex, Conseil général de la Guadeloupe) lui rappelant son obligation juridique : celui de la loi sur l'eau de 2006 (Lois sur l'eau et les Milieux aquatiques) et les dispositions concernant la mise en l'intégration des associations de consommateurs au sein du Conseil d'Administration de l'Office de l'eau. En l'absence de réponse, ce dernier, dans une démarche identique que la première, a interpellé l'autorité préfectorale de Guadeloupe de l'époque, par courrier en 2007[972], en lui rappelant les dispositions de

---

968 Cette instance a été créée par la loi dite *Administration Territoriale de la République* du 6 février 1992, est une avancée démocratique codifiée à l'article 1413-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Une loi peu appliquée, au point que la loi *Démocratie de proximité* du 27 février 2002 (Journal officiel du 28 février) a rappelé la nécessité de créer ces commissions, en précisant leur rôle en ce qui concerne la gestion de l'eau et des déchets ménagers. Entrée en vigueur le 28 février 2003, elle a été modifiée par l'ordonnance du 17 juin 2004 (Journal officiel du 19 juin 2004), complétée par la loi sur l'eau du 31 décembre 2006 et celle du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit. La circulaire du 7 mars 2003 propose des modalités d'organisation des CCSPL.

969 Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, J.O.R.F, 28 février 2002

970 Ainsi, les communes de plus de 10.000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10.000 habitants doivent prévoir la création d'une commission consultative des services publics locaux qui est consultée préalablement à toute délégation de service public, tout projet de création de service public, en délégation de service public ou en régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, qu'il s'agisse de services publics industriels et commerciaux ou de services publics administratifs.

971 Courrier du comité de défense de l'eau de la Guadeloupe du 31 octobre 2006 (voir document en annexe, avec comme objet : *« application des dispositions de la loi sur l'eau »*.

972 Courrier au préfet de Région de Guadeloupe, *« application des dispositions de la loi sur l'eau –représentation au sein de l'Office de l'eau »*, Association de défense des usagers de l'Eau de la Guadeloupe du 26 juillet 2007. (voir document en annexe)

l'article 5 du décret n° 2001-1 324 du 28 décembre 2001 relatifs aux offices de l'eau dans les départements d'Outre-mer[973]. C'est à juste titre que ce texte prévoyait la représentation des usagers de consommateurs et de protection de l'environnement et des personnes qualifiées dans le domaine de l'eau, au sein de l'Office de l'eau de Guadeloupe. Cette situation, est regrettable dans une État, ou c'est le droit qui régule l'ensemble des situations concernées par la règle. Face à cette situation, c'est sur l'effet de contraintes de règles qui reste une interrogation en suspens !

Par ailleurs, le fait d'intégrer les associations de représentant d'usagers ou de consommateurs au sein des instances de gestion est une avancée, mais le nombre de sièges qui leur sont accordés est ne leurs permettent pas de savoir à quel niveau d'intervention se placer et leur voix n'obtiendrons pas la majorité. En tout état de cause il convient de se demander est ce que le législateur doit encore faire des prouesses pour que ces derniers sièges confortablement dans ces instances : une place à la participation des usagers et pour quel type de participation : individuel ou collectif ?

2 - Participation des usagers dans les instances de l'eau et demande de participation.

Le législateur a permis la reconnaissance des usagers au sein des instances de décision. Par ce fait, il met en avant deux aspects à savoir un pouvoir et un contre-pouvoir dans ce secteur ou la majorité des sièges sont occupés par les autorités publiques. Rappelons que ces usagers du service sont des interlocuteurs collectifs qui représentent une masse, autrement dit une *« majorité silencieuse »* ou une catégorie déterminée. Toutefois, nous soulignons d'emblée une difficulté qui, apparemment n'existe pas pour ceux qui ont légiféré sur le choix du nombre de sièges mais en revanche, elle est très contraignante pour ceux qui vont les occuper et qui auront un grand intérêt car ils sont demandeurs. Rappelons également, que s'il a un représentant c'est parce que la majorité des usagers se sont, au préalable, entretenus sur des rapports collectifs d'où résulte l'instauration d'associations et de regroupements pour défendre une cause.

Par ailleurs, en raison de leur statut juridique, le législateur permet aux usagers, par leur représentant une participation démocratique. Il va sans dire que ce collège d'usagers sera effectivement représenté au sein d'une ou des instances de décisions : mais que se passe-t-il au sein de tels conseils d'administration, surtout dans celui de l'Office de l'eau ? Schématiquement tout semble être normal, jusqu'au constat le plus évident de la réalité, ou l'on pourrait s'interroger et se demander est-ce que la représentation fonctionne toujours étant donné que les usagers se plaignent encore davantage. Comme l'écrit, Chosson Alain, *« mais, outre le fait que les moyens sont quasiment inexistants pour faciliter cette participation, l'expression des consommateurs et usagers est de portée limitée dans ces instances qui regroupent tous les acteurs de l'eau »*[974] autrement dit les représentants des usagers sont peu représentatif par rapport au nombre d'acteurs qui composent ces instances. L'on va alors s'interroger sur le fait de savoir quelle est la nature de cette participation : collectif ou individuel ? En effet, étant donné que les usagers sont dans une situation d'attente de satisfactions et d'exigences en termes de demande, leur participation sur le plan institutionnel ne peut être qu'individuelle, car les problématiques sont d'ordre très générales et concernent la masse et non un secteur. Car rappelons qu'il s'agit de l'alimentation de l'eau et son égal de l'accès à tous.

---

973 Selon l'article 5, *« Le conseil d'administration de l'office est constitué, outre le président, qui est le président du conseil général, de dix-huit membres […] »*

974 CHOSSON A., *« Droit à l'eau : de l'assujettissement au consommateur éco-citoyens », Op. cit,* p.45-46

Par ailleurs, ce qui est étonnant et légal, c'est que ce sont principalement les usagers qui payent les redevances perçues par l'Office de l'eau, alors qu'ils sont en nombre réduits dans les instances décisionnelles. Par exemple lorsque l'on analyse un arrêté préfectoral de 2014, sur la composition du comité de la Guadeloupe[975], l'on constate que sur 33 membres du Comité de bassin, la représentation des usagers forme un groupe, au sein duquel il y a diverses catégories d'usagers soit exactement 12 membres. La remarque que nous faisons c'est que les associations qui existent, celles qui concernent la défense des usagers de l'eau se trouvent noyées entre deux catégories sur cette liste : le représentant de la *distribution d'eau* et celui dit *Association environnement*. La difficulté pour nous est de savoir comment interpréter cette situation : est-ce un choix ou un classement, c'est dire à propos de la représentation des usagers, qu'ils sont représentatifs de façon générale, mais plus spécifiquement concernant leur contribution dans les débats prévus par à l'ordre du jour, ils sont impuissants. À cet égard, il est difficile de déterminer avec exactitudes quel est le rôle de ce groupement de représentants distincts, alors qu'ils sont certainement concernés sur les questions relatives à la gouvernance de l'eau et singulièrement du processus en question. Il est par ailleurs important d'être précis en ce qui concerne les attentes, à savoir quelle gestion efficace pour assurer cet ensemble de missions ? L'on pourrait, de plus, se demander, si la participation des usagers de défense de l'eau est vraiment prise en compte dans ces conseils d'administrations de l'eau, ou si elle a évolué au sens de la législation ou non. Alors que les enjeux sont importants, les priorités sont précisées et rappelées sans cesse à travers ces débats. Il en résulte que c'est dans le secteur de l'eau potable que cela *« fait tache d'encre »*, cette question a été abordée sérieusement ou négligée ! Dans ce cadre, il apparaît comme une nécessité d'insister sur le poids de la participation des usagers sur le plan institutionnel : celle-ci pourra changer les orientations, dans la prise de décision, mais également en ce qui concerne la définition ou redéfinition des attentes du service, de l'allocation des ressources et autres… Ainsi à l'aune de nos considérations, l'une des interrogations qui nous semble très préoccupante est celle qui porte sur l'impartialité des décisions prises dans les instances de l'eau en l'absence des représentants d'usagers. Ce point déterminant parce qu'il va conditionner la latitude des actions futures des autorités locale.

3 - L'impartialité des décisions dans les instantes de l'eau en l'absence de représentant des usagers.

Les instances de l'eau, principalement celle concernant la gestion de l'eau « *potable* », doivent s'assurer de l'impartialité des décisions qu'ils prennent. Ces mesures doivent, dans la majorité des situations, permettre de remédier aux problèmes de l'eau et de sa gestion, surtout lorsque l'on sait que le facteur qualitatif et quantitatif impact sur l'ensemble du processus en place. Nous pourrons ainsi nous interroger sur le fait de savoir *comment apprécier l'impartialité des décisions, quels sont ces effets, lorsqu'elles sont prises en l'absence des représentants directs ou en présence de représentants dont l'intérêt est autre que celui portant sur les problèmes relatifs à la gestion de l'eau potable ?* En termes d'appréciation, nous dirons que l'impartialité, l'intégrité et la qualité des décisions prises dans les instances de l'eau sont essentielles pour garantir, voire satisfaire les attentes des usagers ou ils ont un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel. Cette notion

[975] Arrêté préfectoral, n° DEAL/RN-2014-042 du 13 novembre 2014 portant nomination de la composition du comité de bassin de la Guadeloupe ; Arrêté préfectoral, n° DEAL/RN-2014-022 du 20 juin 2014 portant renouvellement de la composition du comité de bassin de la Guadeloupe.

d'impartialité est souvent utilisée dans le cadre du recours juridictionnel ou le juge à une exigence d'impartialité quant aux décisions qu'il va rendre ; que, pour ce dernier, c'est quasiment une obligation de rendre une décision en toute objectivité sous réserve d'être écarté de l'affaire ou être révoqué. C'est dans ce contexte que nous allons tenter de traduire cette notion afin de traiter cette sous-partie qui porte principalement sur l'impartialité des choix de décisions. Ces choix qui seront pris par les acteurs de la décision au sein des instances doivent impérativement garantir cette impartialité. Il s'agit notamment de la ressource en eau au regard de ces teneurs et singulièrement de la satisfaction de besoins. Ces besoins se traduisent comme un dû, à l'identique de l'air, dirait-on : que l'on manque d'air ou que l'on manque d'eau, c'est pratiquement la même chose, donc au-delà des effets de la nature, il y a, certes, des responsables élus mais il faudrait également des citoyens, fruit d'un partenariat institutionnel. De plus, il ne suffit pas seulement que ces responsables (acteurs/décideurs/gestionnaires) fassent voter tel ou tel volet d'un programme, mais que ceux-ci soient regardés comme de vrai choix voir des décisions qui devant être, tout de même, impartiale. En effet une décision impartiale c'est celle qui est prise en toute objectivité à une cause nécessaire, elle doit, cependant, être juste. Il arrive que certains nombres de préjugés, ou d'a priori, souvent très subtils, puissent influencer l'impartialité de certaines décisions que les décideurs ou acteurs prennent à propos des autres, parfois qui ne satisfont pas à la véritable cause. Cela arrive souvent dans tous les domaines, ou il y a une gouvernance et singulièrement dans ce domaine de l'eau. Alors que normalement elles doivent aller, principalement, dans le sens de l'intérêt supérieur des destinataires du service d'eau ou liées à ce service ou au processus de gestion et surtout en présence des citoyens ou dans notre cas, de ces représentants. À propos de la participation des citoyens, l'article L2141-1 du CGCT, énonce clairement : *« Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale »*. Dans la réalité la situation est tout autre, en effet dans la majorité des cas, des décisions prises en amont, celles qui leur paraissent une priorité, sans avoir, au moins aviser les représentants. Selon le cas d'urgence, par exemple face à des crises ou catastrophes de plus en plus fréquentes, mettent en place des programmes et action qui leur paraissent nécessaires, tout cela un mouvement de précipitation… De tels comportements sont selon nous, comme si ces instances délibérantes cherchaient à ce qu'il y ait plus de décisions qui soient prises en présence de moins de personnes ou de membres sur un ou plusieurs projet ou programme commun. Rappelons qu'étant donné que la démocratie participative est reconnue en France, organisée par les textes[976], elle devrait à ce titre d'impliquer de la façon la plus totale les personnes concernées, comme les représentants de défense des usagers. C'est véritablement possible non seulement en ce qui concerne leur participation aux décisions prises au sein cet organe décisionnel ou instance de gestion, mais également au plus près, c'est-à-dire au stade de l'élaboration des décisions ou aux choix de programmes nécessaires et adaptés afin d'améliorer ou assainir les problèmes dudit processus. Il en résulte qu'il y a un frein, qui n'est pas à notre sens juridique, mais dans la pratique ; dire que les outils de participation doivent être améliorés en partant des textes vers son application c'est encore discutable, car du côté des usagers ou de leur représentant, leur capacité à s'exprimer et surtout à être une force de proposition au sein des instances est mise en doute, elle a tendance *à « se réduire comme une peau de chagrin »* aujourd'hui et dans années à venir.

[976] Voir par exemple, loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, J.O.R.F, 28 février 2002 ; Loi n° 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale, J.O.R.F du 8 Février 1992.

Ces circonstances nous montrent qu'en termes de protection les usagers et leur représentant sont de normes qui sont censées les protéger.

Section II - La protection normative des usagers du service public de l'eau et son effectivité.

Le secteur de l'eau est, depuis quelques années, sous l'effet d'une crise. Laquelle nourrit de sources de conflits de part et d'autre sur les territoires français. En Guadeloupe, une habitude s'est installée, elle semble être durable quant à l'ampleur des conséquences constatées et ressenties par les usagers. Ce phénomène de crise a pris une place considérable, il est gouverné par des revendications de natures diverses, pouvant apparaître comme une quérulence, c'est-à-dire des désaccords et des discordes qui sont les facteurs qui ont précédé ces insatisfactions. Autant de problèmes à terme sont récurrents, et partiellement résolus pour certains ou pas du tout pour d'autres. Ceux-ci alimentent un mécontentement – exprimable - des usagers[977]. Si ces conflits ont tendance à être fréquents, ils le sont parfois de manière très violente. La difficulté, comme nous le verrons, ce sont de réelles revendications ; dont les motifs sont à la fois spécifiques et généraux, pouvant, le plus souvent, donner lieu à certains recours devant le juge. Malheureusement ces actions restent cependant aux mêmes points alors que malgré ces circonstances, les juridictions, de par leurs décisions, peuvent faire changer les situations. Par ailleurs, ce service public de l'eau est, comme nous l'avons vu, une activité qui a une nature juridique particulière - à caractère industriel - et qui fait l'objet de nombreux de textes, notamment des réglementations (règlement de service). Celui-ci ne cesse d'être remis en cause d'année en année, surtout en ce qui concerne sa gouvernance avec des problèmes de gestion (d'alimentation en eau potable, de prix, de desserte etc.). Nous avons l'impression que cette situation est devenue une préoccupation qui concerne davantage les usagers que les responsables. De vifs mécontentements qui, souvent, dépassent le cadre de simples revendications. Ces usagers s'estiment victimes du processus de gestions ; Ceux-ci sont souvent dans une dynamique de contestations et font entendre leurs revendications légitimes de façon permanentes. Leurs réactions ont été lentes, jusqu'au jour où la masse s'est insurgée contre cette situation. Les années 1980 ont été le point de départ des grandes revendications, en effet au cours de ces périodes l'usager a pris une place considérable en ayant un regard attentif sur la qualité de la prestation que leur fournit le service. Leur situation relève d'une situation de vulnérabilité[978] particulière, en raison du droit d'accès à l'eau. En plus d'être victime de ce système de gestion qui leur fournisse une prestation, leur statut ne leur est pas favorable en raison d'une qualité changeante (abonnée, client, consommateur, usager). À ce propos, dans ce domaine, les litiges sont multiples et variés selon leur nature et leur objet. Ils sont, principalement, nés dans les relations entre distributeurs d'eau potable (commune ou groupement) et usagers dans la plupart des cas, mais également lorsque ces derniers sont tiers au contrat d'abonnement. Nous nous interrogeons sur les principaux recours et ses impacts dans les résolutions des conflits de l'eau : *est-ce que les recours permettent de mieux comprendre le dysfonctionnement dans le processus de gestion de l'eau potable ?* Les usagers, qu'ils soient regroupés ou pas au sein d'une association,

[977] Comme le précise Michel Brossard, *« La revendication […] repose fondamentalement sur un mécontentement et exprime la volonté [pour les usagers des services d'eau] de lutter pour changer leur situation, [et celle de cette gouvernance] » in,* BROSSARD M., *« Revendications, stratégie syndicale et organisation du travail dans l'entreprise »*. Relations industrielles, v° *36*, n°3, 1981, p.552

[978] Comme le précise Diane Roman, *« l'organisation du service public a davantage pour fonction de stabiliser la vulnérabilité de l'usager que d'assurer une égalité des conditions », in* ROMAIN D., RFDA, *Op. cit.*

peuvent faire jouer pleinement leur droit et d'ester en justice. Si en France métropolitaine, les recours sont beaucoup plus nombreux, notamment en ce qui concerne les conditions de passation des contrats et de leurs renouvellements, le manque de concurrence, et surtout s'agissant du prix de l'eau et autres difficultés, en Guadeloupe, ils n'ont pas la même fréquence. Et pourtant, *« l'efficacité de ce régime juridique en matière de distribution d'eau est remarquable. Alors que la protection normative des usagers du service public de l'eau peine à être effective* ». Nous verrons tour à tour, que les usagers, sont devenus un acteur du contentieux, d'où leur qualité[979] quant à la nature des recours (§ -I), mais il existe une absence de dynamisme entre les litiges et les recours quant aux conflits dans ce domaine (§ - II).

I - La qualité d'usager du service public selon la nature des recours

Nous avons vu précédemment que les qualités attribuées l'abonné, posaient un problème d'ambiguïté entre consommateur, client et usagers[980]. Cette ambiguïté est vite assainie dans le cadre des relations contractuelles. En effet, lorsque le service d'eau est géré par une personne publique (collectivité ou groupement), l'usager est dans une situation légale et réglementaire de droit public. À l'inverse, s'il est géré par une personne privée - dans le cadre d'une gestion déléguée -, l'usager est lié au service par un contrat de droit privé ou contrat d'abonnement. Le régime de droit privé lui sera automatiquement appliqué, ainsi le contrat conclu avec l'usager d'un service est de nature industriel et commercial ; qu'il s'ensuit que c'est dans l'intérêt général que cette activité de distribution d'eau est exécutée ; qu'il en résulte cependant, des situations très problématiques en cas de non-exécution des termes de cet acte. Cela va entraîner des litiges et l'intervention du juge est inévitable. Cependant, le contrat peut limiter l'action des usagers à certains recours ; le plus souvent les vrais problèmes ne sont pas ceux qui surviennent dans les relations entre l'usager et le service : l'exemple du prix de l'eau, ou de celui des ouvrages ou infrastructures de l'eau que les collectivités gestionnaires ont tous les pouvoirs pour agir. À ce propos la question est de savoir quelles sont les limites des usagers en matière de recours dans le domaine de l'eau ? Comme nous l'avons traité précédemment le processus de gestion comporte plusieurs étapes qui sont cumulatifs. Déjà, la distribution de l'eau (aspect final) est très technique et les informations transmises aux usagers sont parfois mises en cause : des incompréhensions, ruptures de relations contractuelles etc., sont des effets d'annonces de tensions conflictuelles. En effet, les problèmes relatifs à la consommation d'eau potable sont les cas typiques des exemples suivants : la possibilité pour l'abonné (usager) de faire un certain nombre de contestations, à savoir contester la quantité ou la qualité de l'eau consommer, de faire des réclamations financières (sommes indûment payées), d'être dédommager en cas de compteur défectueux ou encore de pouvoir apporter la preuve de sa consommation en cas d'arrêt du compteur, n'est pas interdit au contraire doit être nécessaire. Ainsi nous verrons d'une part, que les revendications des usagers quant aux limités géographiques ; celles qui empruntent la voie d'un conflit puis d'un litige afin de résoudre des problèmes plus spécifiques (A), que généraux (B).

---

979 Comme le précise Diane Roman, *« Évoquer l'usager en tant qu'acteur du contentieux implique de s'interroger d'emblée sur deux éléments qui sont intimement liés : quel usager et quel contentieux ? »*, in ROMAIN D., *« L'usager vulnérable »*, RFDA 2013, p.486

980 Voir *supra*, p.178

A - Revendications des usagers du service et limites géographiques ?

Pour nous nous permettre de comprendre l'importance et la place des revendications et leur légitime dans ce domaine, nous devons faire appel à certains éléments historiques. En effet, la politique territoriale de l'eau a été appliquée tardivement dans les territoires d'outre-mer, et singulièrement en Guadeloupe. Ces territoires sont marqués par les contrastes de ces évolutions qui, selon nous, sont en partie, un vecteur d'incompréhensions pour ces destinataires du service, mais également une recrudescence d'influences pouvant engendrer d'innombrables conséquences quant aux données conjoncturelles, et/ou les contraintes du milieu, ne pouvait en aucun cas éviter une crise : entre les prémisses d'une organisation (année 1950), et les premières structures de gestion (milieu d'années 1960), ou les effets de la mondialisation, de la décentralisation (1 982) et des procédures de transfert de compétences, de l'application des réformes de l'eau (1992-2006), celles relatives aux améliorations et simplifications (tel que la loi *« Chevènement »* 1 999 et autres, etc.) de nombreuses difficultés vont émerger, notamment celles qui se juxtaposent à celles qui existaient et qui n'ont pas pu être résolues. Autant de difficultés, des dysfonctionnements de part et d'autre, dans ce secteur de la distribution de l'eau potable d'où les problèmes qu'elles soulèvent, sont à l'origine des revendications. Ces exigences, sous fond de crise, sont pratiquement, identiques dans tous les services d'eau, quel que soit le territoire. Celui de Guadeloupe n'y échappe pas, vu son exiguïté. C'est la raison pour laquelle le regroupement de l'ensemble des difficultés est mieux compréhensible et plus perceptible. En somme, l'eau étant à la base, un outil pour le processus, sa disponibilité qui permet d'assurer à l'activité de production une effectivité. Laquelle permettra ensuite, au service, qui a en charge la distribution, d'alimenter sans interruption leurs usagers. Nous intégrerons, ainsi, ces éléments circonstanciels à notre démarche. Ils ont pour principal intérêt de concentrer l'analyse sur des éléments de bases spécifiques, associés aux revendications. Ces revendications qui, dans un premier temps, porteront sur l'élément « *eau* » : à la question de savoir est-ce que celle-ci est la base de toutes revendications lors de conflits ou de crises (1), ensuite s'agissant de la discontinuité du service ou ces coupures à réplétions, et le jeu d'une pratique courante celle des *« tours d'eau »* en toute période de l'année et particulièrement en période de sécheresse (2). Et enfin, la délicate question du système complexe de la facturation de l'eau (3). Ces interrogations sont des *« îlots »* de problématiques qui vont au-delà des frontières communales et qui sont regrettables pour la majorité des usagers.

1 - L'élément « *eau* », base de toutes revendications

Cette ressource, traitée sous un angle particulier et spécifique sa gestion, nous avons montré comment celle-ci était primordiale du fait de son origine mais également de la diversité de ses usages, notamment celle domestique. À cet égard, nous ne pourrions la prendre comme un prétexte chaque fois qu'une revendication s'impose. Elle est à la base de certaines revendications, surtout lorsque le problème en cause, l'impliquer, plus ou moins, directement. Il est vrai que la gestion de l'eau par les entités gestionnaires génère de nombreux conflits, souvent appelés *« crises »* de l'eau, lesquels s'apprécient à des échelles différends selon les territoires : par exemple, sa dimension économique de l'eau, est à l'origine de certaines tensions ! Rappelons que cet aspect, est devenu que l'on veuille ou non *« un enjeu économique »* : cette ressource est, certes, gratuite et disponible et devient un *« produit*

marchant dont chaque usager doit payer l'utilisation, à un prix non négligeable »[981]. Il en résulte cependant de l'idée de *« coût »* notion déterminant quant à la prestation fournie aux usagers, autrement dit, un service, une prestation fournie à l'usager, mais également des investissements aux infrastructures lourdes. Ces valeurs économiques sont, d'un côté comme de l'autre, des moyens financiers qui permettent d'assurer le système de gestion de l'eau vers son objectif, la distribution d'eau potable ou une alimentation des abonnés. En cas d'insatisfactions, c'est la « *crise* » et le conflit est inévitable. Celui-ci se joue, dans un premier temps au sein des communes et groupements selon le périmètre desservi puis à l'ensemble des ceux-ci. Globalement les usagers des différentes structures - communautés urbaines et/ou rurales - vont se manifester et faire valoir leurs revendications, celles qui sont issues de problème générant des conflits sur l'eau, lesquels qui ne datent pas d'aujourd'hui, à l'exemple du partage de l'eau, ou de son usage ont été des facteurs conflictuels entre les États de la planète et demeure encore de nos jours. Dans les années soixante-dix, la multiplication des tensions à ce propos, apparaissait comme des conflits et litiges entre État sur le plan international. Du fait que les États ne pouvaient pas faire de revendications comme les usagers ou leur association de défense, mais ont l'avantage se rencontrer et débattre sur ces questions au sein de sommets ou conférences internationaux, afin de trouver une solution pour permettre un partage et un usage équitable de cette ressource. Trouver des principes juridiques qui s'adaptaient aux exigences des uns et des autres, était une solution parmi tant d'autres. C'est là, dirait-on une appréhension juridique de l'eau, où le droit a capturé l'élément eau dans son contexte et ainsi va lui poser des règles de partage et d'usages. Dans ce cadre, comme nous l'avons précédemment évoqué, cette situation de crise est très problématique car elle affecte les usagers et associations de défense et trouve son aboutissement dans un éventuel conflit. Des évènements commandés par une situation primordiale, celle d'un besoin quotidien, dont le système de « *domesticité* » de l'eau doit répondre. Ce système est régi par le droit et à un rapport très étroit avec l'économie, dans lequel cette dernière semble l'emporter, alors qu'étant différents, chacun doit jouer pleinement son rôle dans ce processus afin d'éviter la survenance d'un conflit. Ainsi lorsqu'il y a une forte opposition contre des attentes, nous sommes véritablement en présence d'un conflit : une situation qui est dû au manquement qui est ressenti et vécu par ces destinataires de la prestation, lesquelles sont tributaires, à chaque périodicité, d'une facturation et qu'en retour c'est l'insatisfaction, génératrice de conflit. Heureusement, la notion de conflit n'est pas si négative que cela apparaît, elle a un côté positif : en effet, le conflit généré autour de l'eau permet de rassembler, autrement dit, permet de rapprocher les usagers de différents secteurs, quartiers, communes et autres sur une même problématique. En restant dans la dynamique des revendications, à exemple du problème du manque d'eau, qui est très *« percutant »*, celui-ci porte directement sur un préjudice causé aux usagers, car c'est l'alimentation en eau qui est perturbée. De même que celui de la *« potabilité »* de l'eau : en effet, soulève une problématique très débattue en France métropolitaine on peut citer les cas du nitrate et comparativement à la Guadeloupe, celui de la pollution à la chlordécone. Ces situations auxquelles nous faisons référence, ne sont pas des occasions de conflits mais de vraies causes de conflits. En réalité, ce nombre important de facteurs qui existent dans ce domaine affecte l'alimentation à l'eau potable, générant des problèmes qui sont sujets à revendications ; celles qui, le plus souvent, durent dans le temps, c'est l'eau potable. Les premiers

[981] PONCET J.-F., Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur « *la réforme de la loi sur l'eau* », Rapport Senat, n° 146, du 14 décembre 2000, p.7

concernés ce sont ces usagers mécontents, lorsqu'ils sont regroupés en association de défense pour ces nombreuses causes qui sont variables : Que dire des coupures d'eau ?

2 - Coupures d'eau et « *tours d'eau* »

Les « *coupures d'eau* » sont la conséquence d'un dysfonctionnement dudit service, car l'eau est la *« matière première »*. De façon générale, le service d'eau fonctionne lorsque la ressource en eau est disponible dans la nature (activité de production). Ainsi l'eau – brute – est prélevée, traitées et « *transportée* » par des canalisations[982] et ensuite subit une transformation, et enfin arrive au domicile de l'usager. À cet instant l'eau potable est prête à être distribuée, mais l'opération ne suit pas son cours en raison des difficultés d'ordres différends : donc les coupures s'enchaînent. Il en résulte que ces coupures d'eau vont être analysées en s'appuyant sur ces considérations, par une double réflexion qui s'apparentes comme une situation du manque d'eau[983] : ainsi, nous verrons dans un premier temps que, la coupure d'eau est plus ou moins long, selon les causes, puis ensuite, sous une autre forme que les *« tours d'eau »* pratiqués en Guadeloupe, sont également considérés comme un manque d'eau, mais ils sont limités dans la durée :

D'une part, à propos de la notion de *« coupure d'eau »* : Celle-ci apparaît comme une, *« interruption »*, nous précise le dictionnaire le Robert, celle de l'alimentation en eau qui peut être volontaire et involontaire : d'une part elle peut être volontaire dans plusieurs situations : par la rupture de canalisation par le fait de l'homme (sabotages ou vols d'eau), par l'absence d'entretien et de contrôle de la collectivité, de son gestionnaire ou encore du prestataire privé. Elle peut être également due à des travaux d'entretien et de réparation (interruption inscrite pour une durée plus ou moins limitée), en revanche elle peut être involontaire, en raison d'un phénomène naturel, c'est-à-dire cyclone, un tremblement de terre ou encore une période de sécheresse. Autant de des causes relatives aux coupures d'eau qui, finalement, provoquent automatiquement le mécontentement des usagers d'un secteur ou d'une ou de plusieurs communes concernées.

D'autre part, si les coupures d'eau sont justifiées par des causes, les *« tours d'eau »* apparaissent comme une solution très précaire et peu suffisante. Les *« tours d'eau »* sont des coupures d'eau programmées dans les différentes zones de l'archipel. C'est une pratique mise en place par les services d'eau, c'est le cas en France métropolitaine et fréquemment en Guadeloupe. Des manifestations dont les interrogations qu'elles génèrent ne sont pas près de s'estomper, ainsi l'on s'interrogera sur le point de savoir est-ce que ce procédé fait partie du régime de police de l'eau ? A priori, il peut être considéré comme tel, car il a pour but un meilleur usage de l'eau en période exceptionnelle (raréfaction ou pénurie), à cet égard, nous déplorons l'absence de réglementations à cet effet ! En Guadeloupe, la cause principale, est avant tout la période de sécheresse (janvier à juin). En effet, le manque de pluie fait que l'alimentation des réservoirs n'atteint pas la capacité d'eau permettant la distribution correcte de l'eau potable. Même si cette pratique est tournante et elle permet aux usagers des communes concernées de s'en approvisionner. Que cet approvisionnement soit équitable ou pas, des coupures d'eau très répétitives. Dans tous les cas, les clients-usagers sont

---

982 Comme le précise Gabrielle Bouleau, *« Transporter de l'eau sur de longues distances ou desservir un grand nombre d'abonnés nécessitent de nombreux équipements. Les réseaux d'eau sont composés de tuyaux enterrés, de canaux, d'ouvrages de régulation, de stations de pompage et de traitement de l'eau acheminant de l'eau potable »* in BOULEAU G., « *Réseaux d'eau et services publics de gestion de l'eau »*, *in* BOULEAU G., et *al*, « *Des tuyaux et des hommes »*, Ed., Quæ, *« Indisciplines »*, 2011, p.13

983 Voir : *« Le manque d'eau et droit à la vie », Supra*, p.167

informés ces perturbations par le service d'eau : en Guadeloupe, la pratique des « *tours d'eau* » est fréquente, elle ne l'est pas seulement pendant la période du *« carême »* ou période sèche dont la durée est six mois, mais également au-delà. Ces tours d'eau sont mis en place par la structure desservant le périmètre concerné, par exemple le Syndicat intercommunal d'alimentation des eaux et d'assainissement de la Guadeloupe dont le périmètre s'étend entre les communes de Saint-François, Sainte-Anne, Gosier, Petit-Bourg, Goyave, et l'île de la Désirade. Ces raisons sont diverses c'est-à-dire pour « *des travaux sur le réservoir »*, ou encore pour une *« intervention sur une unité de production la distribution de l'eau »* etc. À cet égard, la prise en compte des coupures d'eau sur le plan juridique est une réelle interrogation. Une interrogation portant sur l'aspect juridique des coupures d'eau dont la compétence juridictionnelle est judiciaire et relève du droit privé, en raison des rapports existant entre le service public industriel et commercial, c'est-à-dire le service d'eau potable et ses usagers, dont l'objet du litige porte sur ces coupures d'eau. Pour ce faire, il résulte notamment de la nature des coupures d'eau, en tant que litige, pour que la juridiction puisse s'exprimer comme ce fut le cas des coupures d'eau pour non-paiement de factures. Nous constatons, par ailleurs, qu'il existe d'autres formes de coupures d'eau, celle dont la durée est plus ou moins longue, en raison d'une intervention des agents techniques. Elle n'a, surtout, pas le même impact que la précédente et dans le cas, où la juridiction, saisit, ne peut que fonder autrement sa décision[984]. Par contre, s'agissant de l'autre type de coupure, celui des *« tours d'eau » :* il n'existe aucuns textes traduisant sa réalité juridique, ni aucunes décisions judiciaires, imposant une contrainte particulière. En définitive ce sont tous des coupures d'eau avec comme conséquence le manque ou la pénurie d'eau dans les robinets des usagers, et ou leur interdiction s'apprécie selon la situation en cause. Mais en général, ces situations, lorsqu'elles perdurent dans le temps, s'expriment par un profond mécontentement débouchant de véritables revendications. Ceci étant que la lenteur des actions et de saisine de la juridiction compétence, ne permet pas à ce dernier de traduire juridiquement cette situation par une décision comme base afin que la législation puisse la prendre en compte. Par ailleurs, ce qui est surprenant, c'est surtout lorsque les usagers savent qu'à l'origine qu'il y a un véritable problème celui des canalisations vétustes, ou les solutions ne seront pas réglées de sitôt. Ceux-ci ne permettent pas de réduire la liste de revendications déjà longue. D'autres comme celle de la structure tarifaire de l'eau sont un débat ancien qui revient souvent.

3 - Complexité de la structure tarifaire de l'eau

La « *complexité tarifaire* », en tant que structure tarifaire[985], est l'une des difficultés pour les usagers - toutes catégories confondues[986]- qui apparaît clairement sur leur facture d'eau. Elle induit une incompréhension en raison du caractère technique - de nombreuses de lignes qu'elle comporte : parts fixes (abonnements), variables (consommation d'eau), taxes diverses… Une situation troublante qui souvent, fait l'objet aussi bien d'interprétation que d'appréciation. À ce propos, nous ne saurions dire que les consommateurs (usagers) sont mal informés sur le prix de l'eau, car tous les détails

---

984 Voir par exemple, T.C. du 12 octobre 2015, M. et Mme L. c/ Sté Véolia Eau agence Centre et Nord Manche, req. n° 4022 et conclusions J.M. BERAUG. Nous verrons cet aspect en tant que litige et l'intervention de la juridiction concernée à propos des ruptures de canalisation causant par là même des coupures d'eau (Section II, diversité des recours dans le domaine de l'eau)

985 Voir à ce propos une étude récente de Muriel Montginoul : MONTGINOUL M., *« Structure tarifaire de l'Eau potable et de l'assainissement en France: état des lieux et évolution depuis la LEMA de 2006 »*, Techniques Sciences Méthodes, ASTEE/EDP Sciences, 2018, pp. 23-32

986 C'est-à-dire, les particuliers, les industriels, les agriculteurs, les administrations publiques et privées.

figurent sur leur facture ! Globalement, ces informations sont transmises périodiquement, mais méritent qu'elles soient encore plus claires et précises. De plus, il y a une chose que nous devons observer c'est leur comportement face au cadre même du système tarifaire : un comportement variable, dirons-nous : celui-ci peu, certainement, apparaître plus rationnel (en termes de minimisation des coûts) lorsque les prix sont clairement communiqués et, moins rationnel, lorsqu'il y a une certaine incompréhension du mode de tarification. Par ailleurs, par rapport à cette complexité, elle ne résulte pas directement de cette division des compétences qui existe entre les niveaux de collectivités gestionnaires, puisque en ce qui concerne la formation des tarifs, chacune d'elles (la commune) dispose pratiquement des mêmes critères, permettant de fixer un prix acceptable et compléter d'autres facteurs comme les redevances et les taxes. De plus, le facteur qualité de l'eau prélevée et son transport sont, parmi les principaux éléments, ceux qui, justement, font augmenter le coût total du service. Il y a également, une pratique qu'utilise le service qui, sans être illégale, apparaît efficace pour eux — ces distributeurs d'eau - mais peu appréciée par les usagers, c'est la technique de relevé des compteurs ou relevé de consommation d'eau potable qui se présente en deux temps : estimé et réel. S'agissant de la première, le relevé est estimé[987] et ensuite, calculée d'après la consommation réelle sur le relevé du compteur pour la seconde, avec une probable régularisation lors du prochain relevé : un différentiel entre consommation estimée et consommation réelle. Cette pratique, parfois, pour ne pas dire souvent, crée de surprises désagréables comme c'est le cas d'un usager[988]. Elle n'est pas seulement réservée au domaine de l'eau, mais également en ce qui concerne l'électricité par exemple. Même si elle est appliquée sans, quasiment aucune revendication quant à sa pratique, cela mérite que l'on s'y intéresse à son efficacité par rapport au service rendu à l'usager. En principe, un service d'eau à un objectif précis, c'est-à-dire d'assurer la distribution de l'eau potable de bonne qualité aux usagers et de veiller à ce qu'elle le soit de façon continue. En revanche, celui-ci (le service) n'est pas là pour créer une forme d'angoisse *« financière »* à l'égard de ceux - les usagers - qui leur permettent d'assurer la survie dudit service d'eau potable en s'acquittant régulièrement de leur facture selon la période considérée (chaque deux ou six mois selon les cas). Générée par cette complexité latente, la politique tarifaire de l'eau potable est en soi spécifique aux territoires français[989], parce qu'elle s'applique à une ressource naturelle : l'eau, le choix des éléments composant la facture, bien évidemment celui du prix du service d'eau est fortement contraint par la situation locale. Chaque territoire communal - en gestion directe — ou groupement de territoire – en gestion indirecte - à, encore, ses propres spécificités quant à la nature et l'origine de l'eau prélevée**,** mais également transportée par voie de canalisation… Dans cette hypothèse, il n'y a, pratiquement, pas pour aucune collectivité gestionnaire, de solutions toutes faites, encore moins toutes prêtes, aux problèmes de tarification. Ce qui est certain, c'est que, pour la plupart des usagers, la méconnaissance

---

987 C'est-à-dire en l'absence du relevé du compteur, la facture est calculée sur une estimation de la consommation, évaluée à partir des trois précédentes factures.

988 L'exemple d'un usager, qui, en mai 2016, a reçu un courrier de son distributeur, l'informant que sa consommation d'eau est « *inhabituelle* », autrement dit, d'une facture de consommation d'eau potable estimé à 5.5 millions euros (soit *1.397.286 m3), pour quelqu'un vivant seul, dans un* logement de 45m2 et dont le compteur indique une consommation normale. *: In* http://www.varmatin.com/insolite/sa-facture-de-consommation-deau-potable-est-estimee-a-55-millions-deuros-56262

989 Si l'on prend le cas de l'Espagne, *« Le financement de l'eau est complexe en Espagne, où chaque étape du cycle de l'eau (captation, distribution, traitement, planification) est gérée par une entité distincte, ce qui pourrait induire une perte d'efficacité et un manque de transparence ».in* TANDONNET H., et LOZACH J.-J. Rapport d'information fait au nom d*e la délégation sénatoriale à la prospective « eau : urgence déclarée »,* Rapport Senat, n° 616, du 19 mai 2016, p. 174

de certaines informations à ce niveau est un réel problème[990] malgré les efforts qui ont déjà été faits et qui doivent encore être faits. Si la politique tarifaire reste dans une dynamique selon lequel *« la vérité des prix »* est un facteur réconciliateur et où l'idée d'opérer une péréquation des prix entre les collectivités gestionnaires ce qui, à notre sens, semble difficile mais pas impossible. Car l'espoir n'est pas perdu, si les principaux acteurs continuent à privilégier les discussions et débats qui sont encore possibles de nos jours. Si elle l'est pour certains services publics locaux malgré leur diversité[991], dans le secteur de l'eau (service public local, facultatif) cela est beaucoup plus difficile, alors que pour ce dernier la concurrence n'existe pas. L'eau, objet principal, à partir duquel les prix seront calculés relève d'une spécificité ; de l'eau brute à l'eau potable, il existe bien une politique tarifaire qui dispose d'un cadre législatif précis. La question qui se pose est de savoir *à quoi répond cette politique tarifaire exactement, quant à ces éléments constitutifs ?* À ce propos, cette politique est encadrée par une législation, avant tout nous dirons qu'elle doit répondre à un ou plusieurs éléments très étroitement liés. Pour les principaux, nous citerons le niveau de tarification (le prix de base qui servira de référence), la structure de tarification (différenciations tarifaires selon le cas), etc. Cette tarification de l'eau que nous traitons est, nous l'avons déjà précisé, *« un domaine spécifique et complexe »*[992], la loi du 17 mai 2011[993] dans son article 2 a modifié l'article L. 2 224-12-4 du Code général des collectivités territoriales précise dans ses grandes lignes le contenu des tarifs de la fourniture de l'eau. En effet, toute facture d'eau comprend : un montant calculé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné. Mais éventuellement, un montant calculé indépendamment de ce volume en fonction des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement, notamment du nombre de logements desservis, sans oublier l'application d'une *« tarification forfaitaire »*[994]. Cette pratique de calcul de la consommation d'eau est, à l'origine basée sur le prélèvement et l'estimation, pose la question de la fréquence du relevé du compteur. À ce propos, aucun texte ne le précise. Ainsi, le compteur peut n'être relevé qu'une fois par an, voire deux fois selon le service. Cela ne semble pas être, à notre sens, une bonne méthode, même si la loi de 2013[995] permet d'améliorer la situation des personnes considérées comme démunies, sans prévoir une possibilité pour celles qui ne sont pas concernées (personnes ayant une activité professionnelle) et dont les fins de mois sont difficiles. Nous constatons que ces personnes sont défaillantes à un moment donné, une situation que le législateur doit également prendre en compte. En conséquence, la tarification vue à travers sa complexité, où les pratiques sont parfois encouragées par le législateur, crée un déséquilibre, un désavantage et une incompréhension. Pour qu'il y ait un équilibre, la tarification ou son système doit, avant tout, être encore mieux connu en termes d'information par les usagers et quel que soit le mode de gestion, la tarification doit assurer l'égalité des usagers. Sans vraiment opter pour un changement radical du

---

990 Par exemple les usagers, pour la plus part d'entre eux, ignorent que le prix de l'eau englobe à la fois les charges de fonctionnement et les charges fixes.

991 En effet, *« Les services publics locaux se sont diversifiés en passant progressivement de services à caractère obligatoire, et même gratuit (école primaire), aux services gratuits sans obligation (les routes), puis aux services obligatoires avec recettes (cimetière, assainissement), et enfin aux services facultatifs (musée, équipement sportif,...) disposant de ressources plus ou moins adaptées. À chaque fois, les objectifs de la tarification ont été revus ».* in CHOMENTOWSKI V., *« Tarification des services publics locaux »*, JurisClasseur Collectivités territoriales, Fasc. 2650, 2014, n° 21

992 CHOMENTOWSKI V., *« Tarification des services publics locaux* », Op. cit., n°77

993 Loi nº 2011-525 du 17 mai 2011, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, J.O.R.F, du 18 mai 2011.

994 En effet, celle-ci peut être appliquée dans un cas précis ; c'est lorsque l'usager fait obstacle au relevé de son compteur d'eau, voir LACHAUME J.F., *« De la nécessaire prise en compte de la consommation réelle dans la tarification du service public de l'eau »*, Note sous Conseil d'Etat, 30 décembre 2002, *Commune de Quaix-en-Chartreuse*, RFDA 2003 p.788

995 Loi du 15 avril 2013, *Op. cit.*

système de tarification, il est souhaitable qu'il y ait, à terme, deux choses : une cohérence entre ces éléments et un peu plus de transparence.

B - Revendications d'ordre général des représentants d'usagers

Si comme le précisent certains auteurs, *« la gestion de l'eau ne se résume pas à une question d'infrastructure »*[996] et pourtant, celle-ci contribue à réaliser ce que le particulier ne souhaite plus faire de nos jours : transporter de l'eau jusqu'à son habitation. Ce transport d'eau a beaucoup évolué, lequel dans une dynamique de « *caméléon* » passe d'un état à un autre ou eau brute/eau potable par canalisations. Mais durant son parcours, certaines circonstances peuvent affecter sa qualité. Il se peut qu'une dégradation soit constatée, soit en partie, celle relative à l'état de vétusté de ces canalisations, mais il se pourrait également que d'autres causes comme, des casses volontaires ou non, sur le réseau d'eau etc., et qu'en définitive des constats se multiplient. Qu'il s'ensuit également du mécontentement des usagers, accusateurs desdits réseaux d'eau dont la responsabilité incombe aux collectivités (1) ; ensuite nous allons envisager un autre point qui fait souvent débat, lequel est ainsi inscrit dans le « *carnet* » des revendications des usagers ou associations de défenses : c'est l'impact la disparité des prix du service d'eau et surtout cette cohérence ou incohérence qui existe entre les collectivités gestionnaires. À cet égard qu'en dénonçant ces prix des services d'eau, souvent trop, excessif en raison de la qualité du service fournit, ceux-ci dans leur demande souhaitent un prix unique de l'eau sur le territoire de Guadeloupe. Cette situation se traduit comme un équilibre des prix entre structures de gestion d'où une péréquation (2) ; enfin, en l'absence d'informations de leur structure de gestion d'eau potable, les usagers peuvent consulter les rapports des juridictions financières. Il apparaît que la gestion de structures (directes ou indirectes), à la suite de leur analyse par la chambre régionale des comptes a une très mauvaise note, avec certaines rubriques ou irrégularités qui devraient, certainement, éveiller la conscience de ces usagers, d'où la question que l'on se pose est de savoir est ce qu'ils *sont en mesure d'exercer un quelconque droit de recours ?* Cette question soulève la nature d'un tel recours (3)

1 - Constat de vétusté, méconnaissance de l'ouvrage, accusateur : le réseau public d'eau.

La problématique des réseaux d'eau est devenue depuis quelques années, de façon générale, en France métropolitaine, et dans les territoires d'outre-mer et singulièrement en Guadeloupe, une *« niche »* d'interrogations en raison des facteurs d'impacts ou de dysfonctionnements observés lors de nombreuses inspections. En effet, c'est la question hydraulique qui est mise en avant ; c'est également qu'à partir de celle-ci que bon nombre d'interrogations se posent, de part et d'autre. À ce propos le concept « *hydraulique* », est selon le dictionnaire Le Robert, tout ce qui est *« relatif à la circulation, la distribution de l'eau »*, autrement dit, ce sont des ouvrages qui permettent d'assurer le transfert de l'eau d'un point à un autre. Étant donné que nous traitons de la gestion de l'eau potable, nous devons faire un petit rappel, lequel nous permettra de nous situer pour la suite de notre démarche scientifique. En effet, c'est tout à fait normal, comme nous l'avons évoqué précédemment, qu'en voulant « *domestiquer* » l'eau douce de manière à ce que celle-ci arrive au domicile du particulier

[996] Voir en ce sens : BOULEAU G. ? et al, *« Des tuyaux et des hommes »*, Ed. Quæ *« Indisciplines »*, 2011, p. 165

(usager du service) par les canalisations, ouvrages publics par excellence, que celui-ci, vu l'objectif à atteindre, trouve ainsi une véritable nécessité. Ce que l'on appelle, également, dans un langage courant le réseau d'eau potable ; Celui-ci permet le transport du liquide incolore (*d'un état brut à un état « potabilité »)* dans divers lieux domestiques et secteurs activités etc. Ce sont également des infrastructures ou ensemble d'équipements techniques ; celles qui ont été l'œuvre des hommes (techniciens) et qui en constitue sa genèse[997]. Ces ouvrages sont considérés comme un *« objet social »* comme le précise Stéphane Frioux[998], ce qui a permis l'implication des différents acteurs dans une dynamique la production des normes et du cadre de gestion de l'eau. Il s'ensuit que les conditions d'exploitations de ces ouvrages sont particulières en France métropolitaine. En effet, le réseau communal de distribution d'eau est un ouvrage public, c'est un ouvrage du domaine public aménagé par la personne publique. Celui-ci appartient à la collectivité, personne public et non au privé. Ce qui voudrait dire que dans ce cadre, que l'usager de l'ouvrage qui assure son alimentation est un tiers (ou tierce personne) vis – à vis de l'ouvrage public, mais doit quelque part disposer de certaines informations précises en raison de problèmes relatifs aux réseaux défaillant qui affectent la distribution d'eau potable. Car indirectement, la rupture d'une canalisation constitue, quelque part, un dommage pour l'usager, payant régulièrement sa facture d'eau. En effet, la problématique des réseaux d'eau n'est plus un secret aujourd'hui ni pour l'usager ou pour le candidat-usager[999]. C'est une réalité : un constat très pertinent en France métropolitaine et singulièrement en Guadeloupe : leurs vétustés ! C'est l'une des problématiques d'ordre général, que soulèvent les usagers ou les associations défenses. S'il n'est pas interdit de revendiquer, il n'est pas interdit non plus de s'informer sur ces questions relatives aux réseaux d'eau : leur conception, modes et pratique etc. autant d'informations que les usagers méconnaissent et ne maîtrisent pas. À cet effet, nous ne savons pas lequel des deux : entre les usagers et la collectivité (gestionnaire du service), qui ont une défaillance entre ceux qui sont demandeur d'informations ou celle qui transmet les informations. Car il s'avère que les informations diffusées sont très insuffisantes quant aux destinataires du service d'eau. C'est, la conséquence d'une défaillance de connaissance sur les vraies questions concernant les réseaux, ce qui leur freine dans la qualité des actions à entreprendre, d'où la pérennité des actions. Si de fait, ils disposent suffisamment connaissances de la situation, cela va leur permettre d'être certainement mieux armés et peut également être une force de propositions. Par ailleurs, ce constat de vétusté, est une information qui n'est pas relayée aux usagers. Elle devrait être au même titre que la qualité de l'eau, même secondaire et pourtant ! Ces informations sont relatives aux réseaux de distribution d'eau, malgré sa nature technique, ne sont pas mises à la disposition des usagers[1000], encore moins les périodes de leur contrôle. Il devait au moins savoir la nature des réseaux : le réseau ramifié et le réseau maillé. Précisons que le réseau ramifié, lorsque l'eau circule dans les tronçons dans un sens, c'est-à-dire des conduites principales vers les conduites principales, tandis que le réseau maillé, c'est lorsque l'eau dérive du réseau ramifié par la connexion des extrémités des conduites permettant une

---

997 FRIOUX S., « Gabrielle Bouleau et Laetitia Guérin-Schneider (éd.), « *Des tuyaux et des hommes. Les réseaux d'eau en France* », Géocarrefour, vol. 88/4, 2013, p.1

998 FRIOUX S., vol. 88/4, 2013, *Op. cit.* p.1

999 La jurisprudence a admis que le candidat usager pouvait être assimilé à un usager effectif : exemple d'une personne désireuse d'expédier un colis dans une gare mais qui ne l'avait pas encore fait, à qui il arrive un accident : cette personne fût assimilée à un usager du service, voir *en ce sens :* T.C., du 17 octobre 1966, *Veuve Canasse c/ SNCF,* Rec. Lebon, p. 834, D. 1967, p. 252, note Durupty

1000 Ces derniers devraient savoir comment est transportée l'eau qu'ils consomment à leur domicile : Par exemple les structures des réseaux, de quoi s'agit-il exactement ? S'agissant du réseau d'alimentation en eau potable, il y en existe deux systèmesr-ea.weebly.com/uploads/2/2/4/0/22402368/reseaux_de_distribution.pdf

alimentation de retour. Déjà en ayant ces premières informations, les usagers peuvent se faire une idée, se poser également des questions sur le point de savoir lequel des deux sont installés sur le territoire concerné, par exemple sur le territoire Guadeloupéen, ce que nous verrons juste après avoir démontré les avantages et inconvénient de ces systèmes. S'agissant de la première, l'avantage est économique comparativement à la seconde ou plus de sécurité est recommandée, qu'en cas de rupture de conduite, l'on devra l'isoler ce qui permettra à tous les abonnés situés à l'avant d'être alimenté par les autres tronçons, avec une répartition plus uniforme de pression et du débit. En revanche s'agissant des inconvénients d'un système à l'autre, l'on observera un manque de sécurité, en cas de rupture d'une conduite principale ou tous les abonnés situés à l'avant seront privés d'eau en ce qui concerne le premier système ; par contre, il va être plus coûteux et plus difficile à calculer s'agissant du second système. Après avoir étalé ces compléments d'informations les usagers pourront faire une fine analyse de l'existant et en fonction de la situation constatée pour faire des propositions aux acteurs de l'eau, car réparer ou remplacer les canalisations vétustes est nécessaire mais voir quel type de système qui convient au territoire de Guadeloupe c'est encore mieux. Si, de façon générale le réseau maillé est utilisé dans les zones urbaines, et le réseau ramifié dans les zones rurales, en Guadeloupe c'est l'utilisation du réseau ramifié qui assure le transfert de l'eau vers les habitations. Mais, vu la configuration du territoire et le déséquilibre naturel en termes de ressource en eau, la nécessité d'une étude approfondie de la situation étant recommandée. Cette étude permettra de voir s'il est possible de combiner les deux systèmes pour que, en cas de rupture de canalisation, que l'usager soit alimenté. Par ailleurs, nous allons aborder une autre point d'ordre général celui de la péréquation des prix, l'un des vielles revendications des associations de défense des usagers de l'eau.

2 - Disparité et péréquation des prix de l'eau : quel équilibre ?

Ayant constaté une grande disparité du prix de l'eau potable entre les communes, les groupements intercommunaux en France et surtout du département de Guadeloupe, il existe une grande disparité territoriale entre structure de gestions. Celle-ci est d'une nature économique quant au prix de l'eau. À cet égard de nombreuses interrogations se posent de part et d'autre : ainsi devons-nous supposer à un *« enrichissement du prix de l'eau »*[1001]. Si la question de la disparité du prix se pose dans ce domaine, ce n'est pas parce qu'il y a méconnaissance, mais pour des raisons pratiques notamment politiques. L'une des raisons principales de l'existence de celle-ci c'est qu'entre les communes ou Départements, géographiquement, les territoires et leur morphologie ont des effets variables sur les prestations. Cette situation rend difficile l'organisation quant au coût du service, et nécessite un minimum de réponses, certes, univoques, au-delà des discours lénifiants répandus de nos jours, qui ne semble pas inquiéter les autorités concernées[1002]. C'est une question centrale, de bon sens, quant aux incidences qu'elle produit sur le prix du service au sein de chaque structure gestionnaire. Cette situation nous fait réagir par une interrogation qui est celle de savoir : q*uels sont les mécanismes à envisager, afin d'établir une solidarité ou une* péréquation *entre les collectivités (service d'eau potable) devant le constat d'une disparité du prix de l'eau ou encore existe-t-il un mécanisme permettant de compenser cette disparité dans le domaine ?* Cette situation, même si elle

[1001] Question écrite n°06949 de M. Serge Mathieu (Rhône – RI *« disparité des prix de l'eau en France »*, J.O.R.F Sénat du 23 juin 1994, p.1585

[1002] C'est que la disparité est possible entre l'objet de son obligation (consommation d'eau et autres taxes et son paiement (incompréhension des usagers)

est constatée en Guadeloupe, existe sur l'ensemble des territoires français – de l'eau, dont l'objet principal est le prix du service de l'eau : inquiétant et perturbant ! Un facteur mobilisateur qui, depuis quelques années, est évoqué tant par les consommateurs que les associations de défense. Pour être précis, il ne s'agit pas ici pour nous de faire une étude globale entre les différences qui peuvent avoir entre les notions de *« disparité »* et de *« péréquation »*, mais avant tout de comprendre pourquoi la première, la notion de disparité, occupe une place aussi importante et de voir ensuite, s'il est possible de trouver, ne serait-ce que, par une simple stratégie, ou d'un montage juridique et financier - spécifique - permettant l'adaptation au système de coût sur ce territoire. À cet égard, nous devons garder en mémoire qu'il existe une influence importante des normes communautaires qui ne fait qu'accentuer ces disparités[1003] telle que celle existante dans ce domaine. Ainsi, en mettant en corrélation ces deux notions distinctes, lesquelles se reportant à la problématique débattue ici, cela nous renseigne efficacement sur leur sens. Chacune des notions a un sens singulier : d'une part, dans premier temps, la *« disparité »*, c'est tout ce qui a un « *caractère disparate* »[1004] c'est dire que la différence est réelle, et d'autre part, dans un second temps, la « *péréquation* », c'est la *« répartition égalitaire de charges ou de moyens »*[1005]. Cette réflexion envisagée ce propos, est stimulante car elle nous permet de créer une dynamique de solidarité, qui, à notre sens, si l'on espère voir une certaine évolution et assainir les querelle intestines ou *« partisanes »* existantes entre ces acteurs de l'eau ; que cette réflexion doit, également, permettre de sensibiliser tous les niveaux *« hiérarchiques »* dans ce domaine, et notamment les collectivités gestionnaires de l'eau potable. Il est entendu que nous n'allons pas revenir sur la question de tarification de l'eau, qui a été préalablement traitée. Nous ne mettons pas non plus en cause, le principe du coût de l'eau, car la distribution de l'eau répond à une prestation fournie à un nombre important d'usagers sur un territoire donné[1006]. Il s'agit ici de mettre en évidence une situation, certes, problématique, c'est-à-dire l'incohérence du prix de l'eau par l'existence d'une disparité qui est, à notre sens, peu significative ; ces prix disparates entres collectivités ne sont pas directement prévus par les conventions ou choix politique, et encore moins souvent de la volonté du législateur car la fixation des prix – libre ou pas – a fait l'objet de nombreux débats. Celle-ci était, à l'origine strictement encadrée, suivit d'un système de contrôle, autrement dit le blocage des prix[1007], et l'implication implicite de la péréquation. Cette situation à durée jusqu'à la réforme de la décentralisation opérée en mars 1982[1008] et de sa mise en place jusqu'en 1986. Puis, la situation s'est inversée, passant de la péréquation à la disparité : c'est la liberté des prix et la dynamique du juste prix qui se sont installées. En Guadeloupe, chaque structure de gestion fixe son prix au mètre cube (m^3). Ce constat est souvent décrié par les associations de défense de l'eau. Cette forme de revendication est d'ordre générale et concerne de ce fait l'ensemble d'un territoire donné qui en fait les frais, notamment la Guadeloupe[1009]. Cette variation est justifiée par des critères, tels que la

---

1003 Nous empruntons ici l'expression d'un spécialiste de la question, BOULAY J., *« La gestion déléguée du service public de l'assainissement à l'épreuve du droit communautaire : évolution ou mutations ? »*, Petites affiches, n° 117, p.4

1004 Selon la définition donnée par le dictionnaire Le Robert

1005 *Ibidem*

1006 Comme le précise Marie-Thérèse Sur-Le Liboux, *« Le service public a toujours un prix. Il est toujours payant, même quand il est gratuit. Il est visiblement payant par les usagers », in* SUR-LE-LIBOUX M.-T., *« Les prix et les services»* AJDA, 1996 p. 642

1007 Voici quelques dates explicitant cette système de blocage des prix : En 1945, mise en place d'un système de blocage des prix (ordonnance 1945), en 1976, limitation des prix dans le secteur de l'eau par voie législative, 1978, limitation du prix de l'eau à 8% en 1979, et enfin en 1982, avec la décentralisation, un assouplissement des tutelles et une liberté dans la fixation des prix.

1008 Loi n° 82-213 du 2 mars 1982**,** *Op. cit.*

1009 Avec ces 32 communes et les dépendances (les îles de la Désirade, des Saintes, et de Marie-Galante) ou les prix pratiqués par les services de l'eau varie d'une commune à l'autre.

densité de la population, la qualité et la proximité de la ressource en eau, les investissements réalisés par la commune pour le réseau d'eau potable etc. La question que l'on se pose dans de telle situation, est de savoir *est-ce que dans ce domaine, spécifiquement la question du prix unique, autrement dit de la péréquation tarifaire, est encore envisageable, autrement dit, est-ce qu'il est encore possible de réintroduire le mécanisme de solidarité qui existait au profit des collectivités dans ce domaine ?* À notre sens, il n'y a peu de mécanismes permettant de la mettre en place. Ce qui a permis à la doctrine d'insister sur cet aspect[1010]. En définitive, rien n'est impossible, qu'il s'agisse ou pas d'un cas particulièrement exceptionnel comme celui dudit territoire étudié. L'on se rend compte que le système de prix unique, prévaut encore de nos jours : en France métropolitaine, celui-ci varie selon les supports, papier ou numérique [1011] est un exemple dans ce cas, pourquoi pas pour l'eau potable ? Le prix unique du service l'eau peut certainement assainir cette situation de disparité vers un système plus allégé comme celui de la péréquation. C'est l'une des revendications fortes des associations de défense de l'eau en Guadeloupe, elle est, certes envisageable, et certaines solutions seront inefficaces quant à leur situation financière : des difficultés financières non résorbées dont la plupart des structures de gestion sont dans le *« rouge »,* étant souvent averties par la juridiction financière.

3 - Recours directs et indirects des usagers et contrôle de la gestion financière du gestionnaire.

Si *« le contrôle des délégataires doit permettre à l'autorité délégante de ne pas perdre la maîtrise »* du service d'eau, les usagers, par contre, ne doivent pas être en marge vis-à-vis de celui-ci. Ces deniers devant normalement bénéficier d'informations par la collectivité gestionnaire du service, comme le prévoit la réglementation[1012] : la difficulté réside dans la transmission de ces documents à la collectivité pour qu'elle puisse ensuite assurer son obligation d'information[1013] ! Il s'avère, comme nous l'avons déjà évoqué, que ces informations relatives aux usagers sont parcellaires et le sont encore de nos jours quant au manque de transparence, cela n'empêche pas à ce que les usagers soient quand même informés, ne serait-ce que par le *« minimum »* : en effet par ces principales informations que peuvent recueillir ces usagers, certains documents comme celui qui révèle des assemblées délibérantes peuvent constituer un outil principal du contrôle[1014]. Ici le concept de *« contrôle »* doit se comprendre au sens de maîtrise. Le gestionnaire du service d'eau doit avoir la maîtrise de sa gestion. Après constatation d'irrégularités, la collectivité doit contraindre le gestionnaire de revoir sa gestion. Lorsque la collectivité ne fait le nécessaire pour contraindre ce dernier à améliorer sa gestion[1015], surtout dans l'hypothèse où ces contrôles menés, démontrent que

---

[1010] Voir en ce sens : Y. JEGOUZ Y., « *La recherche d'une meilleure solidarité financière entre les communes* », RFDA, 1991, p. 322 ; HOUSER M., *« La péréquation entre département »*, RFDA, 2011, p.157

[1011] Même s'il existe une certains disparité entre ce dernier et le livre numérique, toujours est-il le unique existe pour tous ce qui est livre papier et idem pour ce qui est livre numérique. Voir en ce sens : POIREL C., « *Les enjeux économiques du système de prix unique* », *Juris art* etc. 2013, n°7, p.26

[1012] Par exemple les articles L.1411-13 à L.1411-17 du Code générale des collectivités territoriales (CGCT)

[1013] Comme nous l'avons étudié dans le titre premier de l'étude (Dans le cadre des conséquences du transfert de compétences, ou nous avons souligné une « absence de régularité en termes de transmission de rapport du délégataire (3))

[1014] Ainsi selon les dispositions de l'article L.1411-13 du CGCT, ou il est précisé que dans les communes de 3500 habitants et plus, les documents prévus à l'article L.1411-3 précité sont mis à la disposition du public, sur place à la mairie et par voie d'affiche apposée, dans les quinze jours suivant leur réception.

[1015] C'est-à-dire qu'après avoir pris connaissance de ces informations transmises par le délégataire de service public, celle-ci collectivité va intervenir, après avoir constaté certaines défaillances qualitatives ou quantitatives imputables à la gestion. Il va s'ensuivre que l'application d'une démarcher en termes de procédure s'impose. C'est-à-dire que le but est de hiérarchiser certaines actions afin

le prestataire attributaire ne respecte pas ses obligations administratives et techniques voire financières, ou si elle ne coopère pas au contrôle de sa gestion. Prenons ainsi le cas de la commune de Sainte-Rose (Guadeloupe) dont la gestion de l'eau est en régie : ou la Chambre régionale des Comptes après examen de la gestion des comptes des comptes de cette commune entre la période de 2009 et 2014, à constater des irrégularités au *« budget annexe de la régie de l'eau »*[1016]. De nombreuses défaillances de la régie des eaux sont ressorties du rapport[1017] : une gestion jugée accablante[1018]. Lorsque les usagers reçoivent des informations limitées, alors que les conditions de « *potabilité* » créent des incertitudes, quelles habitudes doivent-ils avoirs, de façon plus précise l'on peut se demander *est-ce ces usagers peuvent les contraindre ou engager la responsabilité de l'un et/ou l'autre au regard du service* ? La situation que nous venons d'évoquer, est celle qui est très rarement envisagée voire envisageable par les usagers. Ceux-ci n'osent pas toujours affronter ce cas de figure une forme de recours dont le caractère indirect ne devrait pas, à notre sens, être un obstacle pour ces bénéficiaires dudit service d'eau. Même si, schématiquement ils sont indirectement liés aux actes conclus entre délégataire et prestataire, ceux-là mêmes qui permet d'assurer l'organisation et le fonctionnement dudit service. En effet, du fait de l'utilisation du service qu'ils font quotidiennement, de l'accès aux documents relatifs à la gestion, ces derniers ont également un pouvoir de contrôle de la bonne marche du service public délégué. Souvent et depuis des mois voire des années, ils envisagent généralement leur pouvoir de protestation en alertant l'autorité délégante des dysfonctionnements du délégataire, mais ils ont également la possibilité de former des recours pour excès de pouvoir contre les actes détachables du contrat de concession[1019], tels que les actes ayant un impact sur les tarifs du service public[1020]. Par ailleurs, dans un autre cas de figure, il *« serait* [également] *même possible d'envisager l'hypothèse des recours indirects des usagers lorsque ceux-ci sollicitent, auprès de l'autorité publique, l'exercice de ses pouvoirs de contrôle »*.[1021] L'on se souvient de l'affaire de *« Syndicat des propriétaires du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli »*[1022] *:* dans lequel il s'agissait de l'organisation défectueuse du service des tramways, dont un recours a été fait par les usagers d'un quartier. En revanche dans notre étude, il s'agit d'une situation financière jugée

---

d'apporter une amélioration possible, voire de contraindre, parfois de sanctionner des manquements. En effet, si après que la collectivité, ait exercé les contrôles nécessaires à la bonne exécution de la convention, et qu'ensuite vue la gravité n'use pas de son pouvoir de mise en demeure ainsi contraindre ce délégataire de cesser ces dysfonctionnements ou manquements aux stipulations contractuelles. Qu'il s'ensuit que, si aucunes sanctions ne sont prises à l'égard de dernier, qu'il n'obtempère pas. La seule voie possible qui lui est ouverte reste est la voie juridictionnelle. S'il le néglige cela voudra dire qu'il ne souhaite pas engager la responsabilité de son délégataire.

[1016] *Dans un considérant la cour précise que « que le déficit de clôture de 2015 s'élève à 6 494 697 € dont 5 107 673 € pour la seule section d'exploitation ; CONSIDERANT qu'au 31 décembre 2015, le montant des restes à recouvrer du budget annexe de l'eau s'établissait à 9 488 997,19 € ; que la non perception des redevances d'eau est due à l'absence ou à la vétusté des compteurs d'eau, à l'édition de rôles incomplets ; CONSIDERANT que le tarif insuffisamment élevé ne couvre pas le coût du service rendu de vente de l'eau, fixé par délibération du 19 août 2015 ; qu'il se situe, en moyenne, à 1,16 € /m3 alors que, selon une étude économique relative à la récupération des coûts des services liés à l'eau en moyenne pondérée par les volumes 10 au titre de l'année 2011, pilotée par l'Office de l'eau de Guadeloupe, le prix de l'eau potable est de 1,85 €/m3 ; CONSIDERANT que le déficit du compte administratif 2015 se trouve aggravé par la nécessaire constitution d'une dotation aux provisions pour créances irrécouvrables de 3 982 345 € »* in Chambre régionale des comptes de Guadeloupe-Guyane-Martinique (CRC), Rapport Commune de Sainte-Rose, compte administratif 2015, avis n° 2016-0141, du 22 septembre 2016.

[1017] Page 5 du rapport.

[1018] De nombreuses défaillances de la régie des eaux sont ressorties du rapport de la Chambre Régional des Comptes (CRC). Selon le maire de la Commune de Sainte-Rose (Claudine Bajazet), des investissements de 3 à 4 M € ont été réalisés sur les différents réseaux. Des dépenses opérées, certes exagérées, qui, selon elle, doit poursuivre un schéma de l'eau défini jusqu'à l'année 2030.

[1019] C.E., 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, req. n°19167, Rec. Lebon

[1020] C.E Ass., 30 octobre 1996, *Mme Wajs*, Req., n° 136071 et 142688, Rec. Lebon, p. 387

[1021] SIRINELLI J., *« les recours des usagers contre les gestionnaires de services publics* », Droit Administratif n° 1, 2012, étude 1

[1022] C.E., 21 décembre 1906, *Op. cit*.

opaque[1023]. C'est une observation qui est régulièrement faite par les juridictions que l'on retrouve dans leurs rapports[1024]. Lorsqu'elles constatent ces situations, n'hésitent à le faire savoir : Si une irrégularité est révélée, les juridictions financières n'hésitent à en informer celles – ci opérées après contrôles : à l'exemple des transferts de certains documents par ces collectivités et ce, pour l'une des raisons que nous avons préalablement évoquée : l'absence de transmission ou transmission partielle de documents : rapports et autres comptes. Alors que ces observations formulées par ces juridictions, autrement dit, par les chambres régionales des comptes, ont pour destinataire final les usagers du service. Ceux-ci peuvent ainsi se faire une opinion sur la gestion du service public délégué afin qu'ils en tirent, éventuellement, les conséquences. Lorsque, la situation apparaît comme nous l'avons évoquée, l'on peut cependant *s'interroger sur le fait de savoir est-ce qu'il existe une voie contentieuse à la disposition des usagers pour l'objet indiqué, et quelle est-elle autrement dit les usagers sont-ils recevables pour saisir la juridiction compétente ?* À supposer qu'une voie contentieuse existe au profit de type de recours, ces usagers sont placés dans le cadre d'une relation contractuelle de droit privé entre le service et eux qui les limite en termes d'actions. Si dans l'affaire « Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier de Croix-de-Séguey-Tivoli »[1025], le recours pour excès de pouvoir a été admise, parce qu'il s'agissait d'un acte relatif l'exécution d'un service public ou acte détachable[1026]. Dans notre espèce, les recours d'usagers, ceux qui sont liés aux rapports contractuels, tels que la réception et les rapports financiers n'est toutefois pas autorisé parce que ce n'est pas un acte unilatéral. Il résulte que les chances d'y parvenir peuvent être minimes. Donc, la question de recevabilité d'un tel recours apparaît délicate. Considérant qu'en Guadeloupe, parmi les associations évoquées[1027], le *« Comité de l'eau de Guadeloupe »* par exemple, s'est constitué en vue de pourvoir à la défense des intérêts des usagers de l'eau, encore faudrait-il que cet objet, recours contre les collectivités pour une gestion financière opaque des services d'eau, soit un intérêt collectif ! À première vue, cela concerne les usagers car ce sont eux qui permettent de financier, en majorité, le service de l'eau (principe de l'eau qui paie l'eau) ; Et pourtant cet objet apparaît comme un intérêt collectif[1028]. La difficulté réside ensuite dans la qualité d'ester en justice pour l'association de défense des usagers de l'eau, qui est parfois incertaine. Quant à la nature du recours, celle-ci est discutable, malheureusement ni le recours pour excès de pouvoir ni le recours de pleine juridiction ne sont valables. Nous constatons que le cadre du contentieux contractuel dans lequel se trouvent les usagers, ces derniers devrait bénéficier d'une « *soupape* » supplémentaire les propulsant au-delà de leur limite, celle relative aux actes unilatéraux ou actes individuels par exemple. Si le recours pour excès de pouvoir contre certains actes n'est ouvert qu'au bénéfice des tiers au contrat, toutefois la gestion

---

1023 Par exemple concernant les observation concernant la gestion faite par le Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (Chambre régionale des comptes de Guadeloupe-Guyane-Martinique (CRC), Rapport d'observations définitives sur la gestion du Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe, année 2005 et suivantes, n° 2012-1212, du 18 décembre 2012) et celle fait par la Communauté de communes / d'Agglomération du sud Basse-Terre (la Chambre régionale des comptes de Guadeloupe-Guyane-Martinique (CRC), Rapport observations définitives sur la gestion de la Communauté de communes / d'Agglomération du sud Basse-Terre, année 2001 et suivantes, n° 2012-1224, du 19 décembre 2012) ou certaines irrégularité soulevées par la Chambre peuvent faire l'objet de recours devant le tribunal administratif.

1024 Cours des comptes (CC) ou Chambre régionale des comptes (CRC)

1025 C.E., 21 décembre 1906, *Op. cit*.

1026 C'est un acte unilatéral, défini comme étant tout acte antérieur à la conclusion du marché, et tout acte postérieur à sa conclusion concernant son exécution, sa modification ou sa résiliation.

1027 Voir, *« Prise de conscience des problèmes de l'eau et émergence d'associations distinctes »*, *Infra*, p.207

1028 Dans l'affaire « *Syndicat des patrons coiffeurs de Limoges »*, le Conseil d'Etat considère, que les syndicats ont intérêt à agir contre les décisions individuelles qui portent atteinte aux intérêts collectifs de leurs membres : C.E., 8 déc. 1906, Syndicat des patrons coiffeurs de Limoges, Rec. Lebon, p. 977

financière et singulièrement celles touchant aux comptes des collectivités ou ceux des gestionnaires des services d'eau potable, ne sont effectivement pas des actes unilatéraux. Mais vue certaines gravités ou incohérences qui sont relatives aux intérêts même des usagers. Pour que ces usagers ait le droit d'accès au prétoire du juge leurs requêtés doivent nécessiter une exigence pertinente, mais il est également essentiel au requérant de satisfaire à un certain nombre de conditions de recevabilité liées à sa situation.

II - Absence de dynamisme entre litiges et recours quant aux conflits dans le domaine de l'eau.

Si tout procès suppose un litige, en revanche tout litige ne débouche pas nécessairement sur un procès. En effet, en ce qui concerne les litiges, elles sont diverses, mais également il n'existe pas qu'une façon de régler un litige entre les parties. Ceux-ci ont, en règle générale, deux étapes : la première étape, devenue obligatoire ; est celle de la tentative de résolution amiable[1029], autrement dit c'est une phase ou les parties vont essayer de se concilier. En second lieu, c'est seulement lorsqu'il n'y a aucun arrangement possible, autrement dit, si ce litige ne peut pas être réglé à l'amiable, l'affaire sera directement portée devant une juridiction pour être tranché. En effet, dans le domaine de l'eau, les problèmes qui sont source de conflits donnant l'occasion à un litige relatif à certaines irrégularités dont il est difficile à déterminer selon l'endroit où l'on se place pour le qualifier. Celui-ci peut concerner tantôt les problèmes nés des relations contractuelles entre personne morales (collectivités/gestionnaire privée ou prestataire) dont les usagers ne peuvent agir, entre ces derniers et le gestionnaire privé. La difficulté se constate lorsque les usagers sont tiers au contrat alors que le dysfonctionnement affecte leur quotidien, certains espoirs demeure[1030]. Il en résulte qu'il faudra saisir la juridiction compétente. Ces facteurs causant ces divers conflits via des litiges pointent du doigt le service d'eau au regard de sa qualité et la mise en cause de l'obligation de résultat soumise aux distributeurs d'eau. Quand bien même, chaque litige à une origine et est ainsi est qualifié pour suite une procédure particulière (A), le juge compétent est toujours à la rescousse des parties, en particuliers des abonnées selon l'objet du litige (B)

A - Des litiges dans le domaine de l'eau et absence de recours contentieux

Dans toutes organisations et/ou fonctionnement d'une structure, l'avènement d'un conflit est inévitable. Les raisons discorde ont plusieurs facteurs selon le cas. Nous insisterons davantage sur les litiges qui peuvent résulter entre particuliers ou usagers et personnes morales ou prestataire/gestionnaire du service d'eau potable. Selon la définition juridique de la notion**,** un litige désigne *« un différend entre deux ou plusieurs personnes, les uns contestant aux autres d'être titulaires d'un droit à l'exercice duquel ils prétendent »***.** Autrement dit, c'est un désaccord entre deux ou plusieurs personnes (physiques ou morales) concernant l'exercice d'un droit. Ce désaccord peut naître pour le non-respect des termes d'un contrat ou d'une situation de fait qui ont un lien, certes indirect, avec celui-ci, tels sont leurs origines. En effet, dans le secteur de la distribution de l'eau

---

1029 Depuis le décret n° 2015-282 du 11 Mars 2015, il faudra justifier d'une tentative de résolution amiable du litige pour pouvoir saisir un juge.

1030 En effet, l'arrêt *Syndicat des Patrons coiffeurs de Limoges* apprécie avec plus de souplesse l'intérêt à agir des associations. *Op cit.*, CE, 28 décembre 190, Syndicat des Patrons coiffeurs de Limoges

« potable », l'objet d'un litige varie d'un fait à l'autre. Les litiges les plus fréquents, à l'exception de ceux qui ont un objet non superficiel vont nous intéresser. Dans un premier, temps, *« la soustraction frauduleuse de la chose d'autrui »*, tels sont les termes employés par le Code pénal, pour qualifier le « *vol* » de façon générale, et singulièrement celui de l'eau potable ou de son détournement ; que même si cet acte qui répond parfois à un mécontentement des usagers et notamment avec ce phénomène de crise de l'eau qui perdure, il est souvent qualifié de délit. Un délit, qui ne peut être qualifié de la sorte doit trouver un équilibre qu'entre la dénonciation et les sanctions (1). Ensuite nous verrons que cette eau, dont la qualité recommandée par une réglementation précise (normes) peut également être l'objet d'un litige, surtout lorsqu'il s'agit de pollutions de l'eau par des substances diverses. Celui est d'une extrême gravité peut-être porté au prétoire du juge (2). Enfin une question qui, normalement a déjà été tranchée par le législateur et le juge judiciaire : la rupture dans la distribution de l'eau potable en Guadeloupe quant au manquement, n'a pas reçu de vraies réponses, seulement quelques solutions éphémères sur le plan local, en revanche sur le plan national ces faits similaires sont sanctionnés. La question que l'on se pose est de savoir est ce que qu'il n'y a pas des sanctions au « rabais » ou quasiment pas, certainement en raison de la lenteur ou voir de l'absence de saisine de la juridiction compétence.

1 - Le vol d'eau ou détournement d'eau entre dénonciation de fautifs et sanctions.

L'eau transportée par les canalisations ou réseaux d'adduction d'eau peut faire l'objet de vols ou de détournement d'eau par les particuliers : usagers ou candidats-usagers et autres. Ces types de vols existent partout dans le monde, en France métropolitaine qu'en Outre-mer et singulièrement en Guadeloupe. Ces actes sont de nature différente : de détournement d'eau, d'un siphonnage d'un réservoir d'eau d'un camion-citerne, installation d'un branchement en amont du compteur d'eau etc., Ces faits désignés en terme juridique comme la *« soustraction »* sont des cas de vol aggravant. À ce propos, le Code pénal permet d'apporter un éclairage précis sur la notion de vol. En effet, selon la définition donnée par ce Code dans son article 311-1, précise que le vol est *« la soustraction frauduleuse de la chose d'autrui »*. Ce vol ou « *soustraction frauduleuse* » peut être soit accompagnée de circonstances aggravantes ou pas. Dans notre étude, ce vol peut être considéré comme une circonstance aggravante selon l'article 311-3 du Code pénal. Car non seulement il y a soustraction de la chose (l'eau brute ou potable) sur le domaine public (ouvrage public ou réseau d'adduction d'eau potable), mais il y a également des faits aggravants comme la détérioration de la chose d'autrui (infrastructures publiques). C'est ainsi que la jurisprudence (arrêt Beaudet) avait posé la base d'une définition de la notion de « soustraction ». En effet, cet arrêt considère qu'il y a vol *« lorsque la chose objet du délit passe de la possession du légitime détenteur dans celle de l'auteur du délit, à l'indu et contre le gré du premier ; pour soustraire, il faut prendre, enlever, ravir »*[1031]. Il en résulte qu'un branchement clandestin ou dérivation qui permet d'appréhender indûment de l'eau est qualifié de vol. Autrement dit, le fait de se servir en détériorant les infrastructures en l'absence d'autorisation du propriétaire ou n'ayant pas compétence pour intervenir sur le réseau est une infraction pénale. Par ailleurs, parmi ce que l'on appelle le vol, la question est de savoir comment appréhender la notion de « détournement d'eau » ? Cette dernière ne peut être exclue comme un fait pouvant être qualifié de

[1031] Cass.crim., 18 novembre 1837, Beaudet, Bull.crim. 1837, n° 405

vol, elle est devenue depuis quelque année un délit. En effet, si de nos jours l'acte du détournement d'eau peut être considéré comme un vol, c'est parce qu'il y a une atteinte à la chose d'autrui ou dégradation, casse etc., par exemple un branchement « *sauvage* » au niveau d'un captage d'eau en rivière. À ce propos de la notion de « *détournement* » : selon la définition donnée par le dictionnaire le Robert, c'est *une « action de changer le cours, [ou] la direction »* de quelque chose, comme l'exemple évoqué, ceci n'était considéré comme telle. Avant la mise en place du système de « domestication » de l'eau potable, les sociétés humaines ont longtemps usé d'un procédé privatif qu'elles mettaient en place pour détourner de multiples manières l'eau des cours d'eau pour en faire un usager pour l'agriculture[1032]. L'eau pour l'irrigation des champs et pour la culture était à cette époque une priorité aux dépens de celle de la consommation humaine. C'était, à une certaine époque un détournement d'eau, aujourd'hui ce procédé privatif est considéré comme un délit passible de sanctions en droit. Il est vrai qu'à partir du moment où le droit est venu à la rescousse de l'eau douce, ce que l'on appelle : détournement d'eau, est soumis à autorisation et non celle qui consiste à l'installation d'un branchement d'eau hors du réseau. Qu'il s'agisse d'un branchement d'eau hors du réseau ou à partir du réseau d'adduction d'eau, c'est clairement précisé dans le Code pénal, comme un délit. En Guadeloupe, le vol d'eau est un phénomène qui existe depuis des moins voire des années mais personne n'est dénoncée. Ce n'est pas en volant de l'eau ou faire des casses sur le réseau d'eau que les problèmes vont se résoudre rapidement, car l'eau produite est comptée vu le nombre d'abonnée à desservir. En France hexagonale il existe des cas similaires, sauf qu'en revanche ces faits commencent à être condamnés, également sur le plan international ou la situation est encore plus dramatique : en Californie, le vol d'eau est considéré comme un « *crime de nouveau genre* »[1033], en Jordanie, ce vol est reconnu comme un crime économique conformément aux articles aux législations de ce pays[1034]. À ce propos, une enquête fait par LADEPECHE[1035] nous révèle des faits de ce type de vol : Celui-ci nous informe que le vol d'eau, lorsqu'il est porté devant le juge, est sévèrement condamné (Tribunal correctionnel de Carcassonne, en 2011), en jugeant comme un délit de vol d'eau, le détournement d'eau par compteur[1036] ; d'autres faits comme des captages illégaux etc. Ce phénomène de vol est fréquent dans la plupart des cas constatés fait leur preuve, mais reste impunie. Cette punition est hors la volonté du juge, car celui n'a pas eu connaissance, alors qu'il existe une législation qui ne peut s'appliquer aux faits existants. En conséquence des affaires comme celles évoqués sont très rares puisque le plus souvent ce type de « *détournement* » n'arrive pas sur la table des juges : ce n'est qu'un début ! À notre sens, le constat est réel sur le terrain, mais les fautifs sont

---

1032 http://www.cnrs.fr/cw/dossiers/doseau/decouv/usages/detourEau.html

1033 Comme l'explique le site Internet suisse BlueWin : *« Alors que la Californie connaît un épisode de sécheresse sans précédent depuis maintenant quatre ans, des cas, de plus en plus nombreux, de détournement ou de vol d'eau sont signalés » in* http://bigbrowser.blog.lemonde.fr/2015/06/01/le-vol-deau-crime-dun-nouveau-genre-en-californie/

1034 En Jordanie (AMMAN), les autorités ont démantelé une opération de vol d'eau de grande envergure : près de 6 000 mètres cubes d'eau douce par jour ont été détournés. Cette eau détournée allait être vendue à une grosse entreprise, elle était également distribuée à la population, soit 80 litres par personne selon les chiffres officiels. Les autorités de Vallée de la Jordanie à déposer plainte en 2015. Une décision justice a été rendue, l'entreprise concernée a été condamnée à rembourser le coût de l'eau détourné et à verser des amendes, il lui est demandé également d'enlever ces infrastructures. Des actions ont été mise en place depuis 2013, pour traquer les voleurs d'eau : plusieurs vols ont été opérés sur des conduites principales d'eau, elles ont été toutes scellés par les autorités (soit 758 puits illégaux).

1035 http://www.ladepeche.fr/article/2011/06/08/1101375-les-petites-arnaques-des-voleurs-d-eau.html

1036 En l'espèce un « *jeune carcassonnais aurait détourné l'eau de son compteur pour un préjudice estimé par le fournisseur du compteur en question, la Lyonnaise des eaux, comme « dépassant largement le montant de la consommation d'un foyer »*. En savoir plus sur http://www.ladepeche.fr/article/2011/06/08/1101375-les-petites-arnaques-des-voleurs-d-eau.html#Y0uQg7MUMudiyRRP.99

difficilement identifiables, qu'il est déplorable de constater que ce type de problème à un caractère grave se règle d'une autre manière que devant la justice, si ce n'est qu'avec les compagnies fermières par une forme négociation. Résoudre le problème de cette manière engendre une double conséquence pour le gestionnaire : la première, en termes de production d'eau : les taux de rendements sont faibles (en raison de la vétusté des réseaux d'eau, il est presque impossible de chiffrer avec exactitude les volumes d'eau dérobés), et la seconde, le gestionnaire se rend coupable de recel. Finalement c'est comme si ce dernier encourageait ces vols d'eau : faut-il comprendre que la qualification du vol suivie de sanctions prises le fondement des articles du Code pénal (l'article 311-1 et 311-3, L 322-1 et R 635-1) ne donne pas de réponses suffisantes ou définitives ou encore faudrait-il que le législateur soit plus exigeant en légiférant sur ces faits de vols d'eau ? L'on ne saura pas faire mieux, lorsqu'il s'agit de la qualité de l'eau, car entre l'usage des normes recommandés et les types de produits qui entrent en contact avec la ressource en eau, singulièrement en Guadeloupe, les décisions de justice ne sont pas nombreuses.

2 - La qualité de l'eau entre normes et pollutions.

Nous avons vu ce que les normes sanitaires où normes de « *potabilité* » représentait pour l'eau douce ; que cette eau doit être exempte de toutes pollutions. Le distributeur ne peut l'ignorer puisqu'il a des contraintes en termes d'obligations : en effet, c'est une obligation de résultat qu'il doit atteindre quant à la distribution de l'eau. En amont de cette obligation de résultat, il existe un certain nombre de règles techniques de protection et de prévention qui doivent être mises en place. Il en résulte que l'obligation de moyens[1037] doit être préalablement satisfaite. Entre ces obligations, une opposition s'impose entre deux notions celle de la « sécurité » et celle de la « *conformité* ». À notre sens, l'usager, de son côté, doit *« se placer sur le terrain de la conformité au lieu que sur celui de la sécurité »*[1038] : si les normes sont *« un gage de sécurité »*[1039], la conformité quant à elle, ne peuvent qu'être qu'un « *label* » ou *« conformité eau »* quant à la qualité de l'eau distribuée, ce qui apparaît pour l'usager comme une chose prête à l'emploi ou à la consommation directe, comme l'eau « *potable* ». Dans une telle situation, c'est la confiance qui prime aux dépens de la méfiance, car celui-ci est, même si les statistiques ne le précisent pas, méfiant et du coup perd toute confiance quant à la consommation de celle-ci. Pour regagner une telle confiance, ce dernier, après avoir fait part de sa défection au service d'eau qui le dessert, c'est-à-dire après lui avoir sommé d'exigences accrues la fourniture d'une eau propre à la consommation, n'a qu'une seule action c'est avoir recours au juge. Celui-ci va utiliser tous les instruments qu'il aura en sa possession pour assurer à l'usager un maximum de qualité. De plus, il lui arrive souvent de rappeler certains droits au vendeur (le distributeur d'eau) que son obligation est de délivrer une chose (l'eau « potable ») conforme à l'usage

---

[1037] Comme le précise Béatrice Jédor, *« Afin de prévenir la contamination des eaux, le Code de la santé publique impose un certain nombre d'obligations de moyens, notamment la mise en place de périmètres de protection autour des captages d'eau destinée à la consommation humaine et le respect de spécifications techniques (pour les matériaux entrant en contact avec l'eau potable, pour les produits et pour les procédés de traitement) et des règles de conception et d'entretien des réseaux de distribution d'eau potable tant publics que privés. »* in, JEDOR B. et al., « L'eau potable en France : le dispositif de prévention et de gestion des risques sanitaires », Annales des Mines - Responsabilité et environnement N° 63, 2011 , p. 36

[1038] NICINSKI S., « *L'usager du service public industriel et commercial* », Coll. Logiques juridique, L'Harmattan, 2001, p.468

[1039] http://www.cieau.com/l-eau-potable/les-normes-un-gage-de-securite

pour lequel elle est destinée[1040]. En effet, dans une affaire rendue en 2012, la Cour de cassation[1041] a considéré, qu'il ne s'agit donc pas de savoir si une commune a fait tout son possible pour délivrer une eau « *potable* », mais, que cette eau délivrée le soit effectivement. En Guadeloupe, cette question a été soumise au juge judiciaire dans la célèbre affaire de l'eau contaminée sur l'île de Désirade entre 1995-1997 : sans suite…Par ailleurs, dans une autre situation presque similaire, ou la question de la *« pureté de l'eau »*[1042] fait naître un litige d'une autre forme. Celui-ci est relatif à la pollution de l'eau potable à la chlordécone dans les départements d'Outre-mer et singulièrement en Guadeloupe. Ce sont des faits de pollutions de l'eau brute, comparativement au précédent, celle qui concernait l'eau « *potable* » elle-même, qui est à l'origine qui est principalement en cause ici. En effet, Les eaux douces de la Guadeloupe ont été affectées par l'usage massif de la chlordécone, avec un niveau de toxicité important comme nous l'avons déjà vu précédemment. Des procès, en cours, dont les jugements n'ont, jusqu'à ce jour, jamais été rendus : est-ce normal, vu la gravité des faits ! En revanche, en France métropolitaine la situation est autrement quant à la pollution du nitrate. L'existence de telle pollution est une réalité. Depuis quelques années, la France métropolitaine, se met *« hors la loi »* quant au manque de respect des directives Européennes ou *« directive Nitrates »* devant transposées pour y être appliquée. L'union Européenne ne cesse d'interpeller à la France contre ces agissements : les condamnations pour manquements dans la mise en œuvre des directives, fusent[1043], elles remettent souvent en cause la question de la pollution des eaux[1044]. Il en résulte qu'au plan local, la situation ne peut être meilleure, car la pollution des eaux douces encore une problématique : l'usage de la chlordécone, en tant que facteur de pollution. Une association a eu la réaction inattendue en procédant en trois temps : dans un premier temps, Celle-ci à relever ces faits en informant à la fois la population et les autorités (depuis 1993), ensuite dans un deuxième temps, elle a porté plainte (22 mars 2002) contre (x), pour empoisonnement au tribunal d'instance de Pointe-à-Pitre. Ce dernier s'est déclaré incompétent et transmet l'affaire devant tribunal de grande instance de Basse-Terre. Celui-ci s'est déclaré également incompétent. Dans ce cas, l'association n'hésite pas à porter l'affaire devant les tribunaux de Paris : Devant la Cour d'appel du tribunal pénal de la santé à Paris. Si ce dossier, réceptionné par cette Cour d'appel, qu'à la suite d'un examen minutieux, la convocation de ladite association pour une audience préliminaire en date du 15 juin 2000, dont la suite de l'affaire n'est pas connue à ce jour. Il en résulte des affaires évoquées en Guadeloupe, que ces dossiers dorment dans les tiroirs, certainement en l'absence de preuves. En revanche sur le plan national les affaires portées devant les juges vont jusqu'à leurs termes : qu'il s'agit de mauvaise qualité de l'eau pour non-respect des normes[1045] ou pour pollution par les nitrates, les affaires portées

---

1040 Voir comme référence juridique, l'article 1604 du Code civil, qui stipule que *« La délivrance est le transport de la chose vendue en la puissance et possession de l'acheteur »*.

1041 Cour de Cassation, 1er Ch. Civ., 28 nov. 2012, *Mme Mataillet*, n° 11-26.814, Bull. civ.

1042 Voir en ce sens : C.A.A, Bordeaux, 6 déc. 2001, *Sté d'exploitation des eaux minérales des Saint-Antonin et autres*, Req., nº 98BX01978, inédit au Recueil Lebon.

1043 La directive du 12 décembre 1991 (Dir. n° 91/676/CEE, 12 déc. 1991 : J.O.C.E du 31 déc. 1991, n° L. 375) concerne l'épandage d'engrais azotés ; en février 2012 par la Commis s ion européenne à l'encontre de la France concernant son manquement à la directive n° 91/676 du 12 décembre 1991 relative à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles ; en puis en juin 2013 (CJUE, 13 juin 2013, n° C- 193/12, Commis s ion c/ France ; enfin septembre 2014, CJUE, 4 sept. 2014, n o C-237/12, Commis s ion c/ France.

1044 BERGER B., et al., *« La protection des eaux contre la pollution par les nitrates : la France une nouvelle fois condamnée »*, Gazette du Palais, n° 008, 2015, p.15

1045 En effet dans un jugement du Tribunal administratif de Rennes en date du 2 mai 2001, la société Suez Lyonnaise des eaux a été condamnée pour la fourniture d'eau ne respectant pas les normes de potabilité. Celle-ci à payer une somme de plusieurs dizaines de milliers d'euros à des usagers pour avoir distribué une eau dépassant la norme communautaire de 50 mg par litre de nitrate, c'est-à-

aux contentieux ne laissent aucun doute : des sanctions sont nombreuses. Il en résulte que les situations de non-conformité de l'eau ne s'améliorent guère ou perdure dans le temps. Ainsi sur le plan national, le bilan nitrates de 2013[1046] a cependant montré plusieurs dépassements qui n'ont pas encore été assainis en raison des mesures européennes de protection des eaux douces que la France ne parvient pas à mettre en œuvre, d'où sa condamnation comme nous l'avons précédemment évoqué[1047]. Elles ne le sont beaucoup moins sur le plan local, malgré la bonne volonté des associations d'usager de vouloir soumettre cette question de pollution à la chlordécone devant les tribunaux, pas de réponses encore moins de solutions. Il en résulte que la vétusté des réseaux d'eau reste un fait désagréable et regrettable qui fait naître des doutes quant à la consommation de l'eau « *potable* », alors que ces usagers paient régulièrement leur facteur ! Que dire de la rupture ou coupure d'eau en présence de législations, réglementations et jurisprudence ?

3 - Rupture dans la distribution de l'eau et non-respect des textes.

De sa situation d'abonnée[1048] et de son statut, l'usager ne s'estime pas protégé par sa couverture contractuelle. Cet acte n'est, qu'une forme d'adhésion au service car nous vivons dans un monde ainsi « *éclairé* », c'est-à-dire dans lequel le savoir est largement diffusé sous toutes ses formes : Il serait quand même impensable pour un particulier d'adhérer à un service pour ne pas être satisfait de ces prestations. Or, dans ce secteur, les textes interdisent, quelle que soit la personne d'utiliser une eau qui n'a pas été soumise à traitement pour des raisons sanitaires. Si ce mode de consommation est interdit juridiquement alors il n'a qu'un choix c'est que ces conditions soient remplies, c'est-à-dire d'avoir un branchement au réseau d'adduction d'eau potable. C'est une obligation pour ces distributeurs d'eau. Donc, consommer de l'eau potable, devient un objet de débat en termes de qualité. De plus, les problèmes relatifs à la discontinuité du service, des ruptures d'eau se présentes sous des formes particulières est exaspérant alors qu'il y a des textes qui l'encadrent. En réalité, nous déplorons cette situation de crise qui demeure une « *plaie ouverte* », selon laquelle la distribution de l'eau est assurée partiellement. De plus, en faisant état du principe du service public, celui appliqué à l'eau « *potable* » n'est, à notre sens, qu'un paradoxe ! C'est que celui-ci ne répond au principe de continuité du service (Loi Rolland ou principe de « *loi* » du service public) : la continuité du service aux consommateurs. A ce propos, l'expérience nous a montré que tous les services ne peuvent fonctionner en permanence, nous n'entrerons pas dans ces détails, dans ce cas cette tolérance est strictement réglementée. En effet, la commune est en droit d'interrompre temporairement la fourniture d'eau aux abonnés pour des raisons précises - des travaux d'entretien et de réparation de l'infrastructure par exemple. À cet égard, les abonnés doivent être informés à l'avance par les moyens appropriés ; De façon générale de nombreux cas peuvent être référencés dans

---

dire une eau non potable. : ROCHER D. et CAYOL J., *« On ne badine pas avec l'eau potable »*, Gazette du Palais., 29 mai 2001, n° 149, p. 44

[1046] En effet, « *En 2013, les situations de* non-conformité vis-à-vis des nitrates liées à un ou plusieurs dépassements de la limite de qualité (50 mg/L), ont concerné 487 UDI réparties dans 52 départements. Pour 899 141 habitants, soit 1,4% de la population totale française, la teneur en nitrates pour l'eau du robinet a été au moins une fois supérieure à 50 mg/L en 2013 ». *in* Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, *« Bilan de la qualité de l'eau au robinet du consommateur vis-à-vis des nitrates en 2013 »*, bilan_nitrate-2013-VF.pdf, septembre 2015, p.5

[1047] BERGER B., et al.,*« La protection des eaux contre la pollution par les nitrates : la France une nouvelle fois condamnée »,Op.cit.*, n° 008

[1048] Nous rappelons que celui a signé avec le service et son gestionnaire, un contrat d'abonnement qui décrit ses droits et ses devoirs (droit à la desserte, devoirs spécifiés dans le règlement de service).

lequel la collectivité est en mesure de le faire et sans exagération comme le prévoit normalement le règlement du service public de l'eau[1049]. Malgré l'interdiction généralité des coupures d'eau par la loi (loi Brotte de 2013), certaines situations, dont l'origine des problèmes affecte la distribution d'eau aux usagers d'une commune en Guadeloupe. Ce désordre réside entre deux collectivités gestionnaires le Syndicat d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG) et la Communauté d'agglomération du Sud Basse-Terre (CASBT). Entre les deux, des usagers d'une commune, celle de *Capesterre-Belle-Eau.* Ce problème dépasse largement la seule question des simples coupures d'eau. À l'origine un transfert de compétence qui s'est opéré partiellement entre ces collectivités. À l'heure ou la loi sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République[1050] (NOTRe), avec de nouveaux dispositifs qui va permettre de renforcer l'intercommunalité avec le transfert de nouvelles compétences. Pendant l'application de la réforme des collectivités territoriales[1051], nous avons constaté que les transferts des compétences soumises par cette loi, entre ces structures restent une période de doutes et d'incertitudes, mettant en cause le quotidien de la population de ces communes. Si les modalités de transfert administratif ont, en partie, été faite, en ce qui concerne celui du patrimoine, l'incertitude plane ! C'est là, toute la difficulté. Il en résulte d'une telle situation un conflit qui a duré depuis quelque mois, avec quelques antécédents entre ces structures. En effet, la réforme des collectivités territoriales de 2010, a permis une réorganisation des communes et leurs compétences dans des communautés d'agglomération. En Guadeloupe, cinq communautés d'agglomérations ont été créées, en réorganisant les différentes compétences en leur sein, celle l'eau en fait partie. En effet, le transfert de compétence s'est opéré vers la Communauté d'agglomération du sud Basse-Terre pour ladite gestion de la commune de la commune de Capesterre-Belle-Eau entraînant des problèmes d'ordre administratifs et surtout techniques[1052]. Une situation, affectant l'alimentation en eau, laissant des problèmes sans solutions pendant quelque temps ; que suite à ces désagréments certains usagers subissent des problèmes de manque d'eau relative au réseau d'alimentation en eau potable. Des problèmes qui normalement devraient être résolus par la Communauté d'agglomération du sud Basse-Terre, mais comme celle-ci n'a pas la gestion patrimoniale des infrastructures de cette commune, ne peuvent pas intervenir auprès des usagers de ladite commune concernée ; que de l'autre côté, comme ledit syndicat ne gère pas explicitement l'eau de cette commune de Capesterre mais implicitement, est quelque part désengagé de toutes responsabilités et regarde les conflits s'enliser. Dans de telle circonstance, l'on se demande quelle est la place des réglementations existantes devant être appliquée alors qu'elles existent pourtant ! Une gravité pouvant être qualifiée de litiges et des conséquences dommageables pour ceux qui paient cette prestation. Si les abonnés peuvent faire valoir les règles légales lorsqu'un distributeur les menace de couper leur fourniture d'eau, il devrait également faire valoir également ces règles lors la coupure mettant en cause leur obligation de moyens. Malheureusement les groupements de défenses ou associations ne sont pas structurés, parfois mal organisés comme nous l'avons déjà évoqué ; qu'il existe une méconnaissance totale des actions à mener concrètement, car devant de tels faits, ce sont

---

1049 Celle-ci peut interdire ou limiter certains usages de l'eau aux fins d'assurer la continuité du service de distribution en cas de pénurie d'eau ; elle peut également interrompre à tout moment et sans préavis la fourniture d'eau aux abonnés pour des raisons liées à la sécurité et à la salubrité.

1050 Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, J.O.R.F n°0182 du 8 août 2015

1051 Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, *Op. cit.,*

1052 À cet égard, l'on se demande, Comment peut-on qualifier ce transfert, si ce n'est que cette opération s'est opérée partiellement : constatant que la commune a bien été transférée à la Communauté d'agglomération du sud Basse-Terre (CASBT), mais le patrimoine est encore géré par le Syndicat (SIAEAG).

des textes : législations nationales, européennes, leur réglementation qui, à notre sens, ne sont pas respectées… Alors en réponses à certaines gravités il existe un traitement contentieux selon l'application et la complexité des actes et fait incriminer.

B - Le traitement contentieux selon l'application et la complexité des actes incriminés.

Dans cette sous-partie nous allons nous intéresser aux actes pouvant faire l'objet d'un contentieux selon leurs gravités et qui sont, souvent dénoncées et sont très rarement soumis au juge. En vue de protéger les usagers pour qu'ils ne se fassent pas justice eux-mêmes, ou qu'ils n'affrontent directement le distributeur d'eau potable par des infractions : sabotage de réseau, factures impayées ou exorbitantes, surconsommation injustifiée par exemple, les principaux codes prévoient un dispositif législatif et réglementaire pour parvenir, gérer et assainir à la fois les conflits et litiges survenus à la suite d'une mésentente relative à une défaillance technique ou administrative du service d'eau potable affectant directement la distribution de l'eau. En ayant recours aux décisions du juge, peut – on considérer leurs décisions permettrons de régler définitivement les litiges sur l'eau ? Dans un premier temps, nous allons nous interroger sur la place des usagers du service face aux ouvrages ou infrastructures de l'eau (canalisations, réservoirs et autres) ou leur vétusté perturbent régulièrement la distribution de l'eau, quant au recours possible (1). Ensuite, la tarification, en tant que problème : celle dont nous avons évoqué à travers nos précédents développements, est confrontée à juste titre face au principe d'égalité, mérite souvent l'appréciation de la juridiction (2), enfin, nous nous interrogerons sur les conséquences futures des contrats de longue, en se demandant pourquoi ne constitueraient-elles pas un objet de contentieux ? (3)

1 - Contentieux contractuel : conciliation entre la qualité d'usager du service et usager de l'ouvrage publique.

Le contentieux de l'eau est diversifié. Nous nous intéresserons à son cadre contractuel, dans lequel les usagers sont partiellement présents en raison d'une part de leur statut mais également des moyens limités dont ils disposent qui ne leur permettent pas d'aller au-delà. Pour mener cette étude nous nous sommes appuyés sur une étude menée par Amina Benkais-Benbrahim[1053] à propos de l'évolution radicale de la notion d'usager du chemin de fer et de la dichotomie qui existe entre l'usager du service et l'usager de l'ouvrage public. À cet effet nous nous sommes demandé : comment est-il possible d'envisager une possibilité pour que les usagers du service d'eau ne soient pas seulement ceux du service d'eau « *potable* », mais également ceux de son ouvrage au sein d'un même statut. Car la situation que vivent ces abonnées du service dans de nombreuses communes en France métropolitaine, en outre-mer et singulièrement en Guadeloupe. À travers ces problématiques, certes, récurrentes, telles que le manque d'eau, les coupures d'eau à répétition, ou encore l'incertitude qu'ils ont sur la qualité de l'eau « *potable* » etc., ceux-ci ont un lien avec les infrastructures et les conséquences dues à leur mauvais entretien, un état de vétusté. En effet, de la nature contractuelle, celle qui conditionne les rapports entre ces usagers et le service sont toutefois limités et font d'eux de

[1053] BENKAIS-BENBRAHIM A., « *La notion d'usager dans le* contentieux du chemin de fer : usager de l'ouvrage public », Petites affiches, 1995, n° 96, p. 11

simples usagers du service de l'eau. Ces derniers sont quotidiennement affectés par ces désordres qui, malheureusement, s'arrêtent seulement à la porte du service pour eux et non au-delà. Cette situation, regrettable qu'elle soit, ne devrait pas en rester là, surtout lorsque les principaux acteurs concernés restent vains aux doléances de ces derniers. À cet effet, il est fort souhaitable d'envisager un scénario, qui permettra à ce que ces usagers aient pour l'avenir une relation juridique meilleure que celle qu'ils ont de nos jours avec leur service. Étant donné que rien n'est impossible, à travers une hypothèse nous pourrions toujours faire naître un espoir de faire évoluer une telle situation. En effet, les usagers bénéficient une prestation, mais ils sont des tiers au contrat conclu entre la collectivité et le prestataire. Ils sont, juridiquement, exclus. Il est souhaitable que l'on puisse désormais leur attribuer un statut, ne serait-ce que par fiction, c'est-à-dire par un procédé particulier, en raison de leur qualité d'usager du service, quant aux conséquences causées par un ouvrage public. Rappelons que ces réseaux d'eau ont pour but de transférer l'eau potable vers le domicile des abonnés, usagers du service, l'on s'interroge sur le fait de savoir est ce que ces derniers, doivent ils rester dans cette situation qui leur cause, quelque part un dommage lié aux problèmes évoqués ci-dessus ? Il va sans dire que le contentieux administratif n'est pas resté à l'abri de ces turbulences et que le maniement de la « *politique* » jurisprudentielle a, légèrement, bousculé les habitudes. En effet, la doctrine et la jurisprudence, bâtisseurs par excellence, n'y renoncent jamais : si bien pour le premier, des théories et pour le second, des décisions. À travers des formules distinctes montrent qu'ils ont un œil attentif, œuvre et souhaitent voir évoluer la situation de l'usager. En ce qui concerne notre cas d'étude, ils se rapprochent doucement ; toutefois, à ce propos les textes sont souvent à la traîne et sont peu *« bavards »*, sans doute parce qu'il s'agit de deux fondements qui s'opposent et qui sont souvent livrés à deux ordres de juridictions différends ; ou enfin de peur que ceux-ci ne soient à terme complexes et protéiformes quant à leur application aux autres services publics. Mais, pour la juridiction, cette situation n'est pas irréductible, puisque s'agissant de cette situation problématique qui, dans la durée, peut-être à terme un dommage causé par ces infrastructures. Traditionnellement, en cas de dommage de travaux publics le juge doit déterminer la qualité de la victime : en effet, lorsque la victime d'un dommage est un tiers par rapport à ce service public industriel et commercial (SPIC), la compétence du juge administratif était maintenue[1054], en revanche si la victime du dommage est un usager d'un SPIC, la compétence est judiciaire[1055]. Avec l'évolution jurisprudentielle, deux éléments s'opposent dans les cas de dommage de travaux public : la qualité d'usager du service public industriel et commercial (SPIC) et de celle d'usager de l'ouvrage : s'agissant du premier, celui-ci qui est abonné du service de l'eau par rapport aux conduites principales et du second, usager du branchement particulier. Ainsi, dans l'affaire D[lle] Labat[1056], c'est la qualité d'usager de l'ouvrage qui prévaut et la compétence administrative[1057], en revanche lorsque le dommage est subit par un usager du service public industriel et commercial, lequel est lié au fonctionnement défectueux de l'ouvrage affecté au service (SPIC), c'est la qualité d'usager dudit service[1058]. Il en résulte que le fait du service l'emporte sur le fait de l'ouvrage ; qu'il suit que cette seconde situation est celle que nous nous envisageons quant à la situation regrettable qui existe depuis

---

1054 C.E. Sect., 25 avril 1958, Dame Vve Barbaza, Rec. Lebon p. 228

1055 T.C., 10 octobre 1966, *Dame Vve Canasse*, Rec. Lebon p.334

1056 C.E. Sect., 17 nov. 1967, D[lle] Labat, Rec., n° 66729_66798, Rec. Lebon

1057 Comme le précise Carine Biget dans son étude : BIGET C., *«Le juge administratif est compétent pour connaître des dommages de travaux publics causés à un tiers par un service public industriel et commercial »*, AJDA, 2002, p. 689

1058 T.C., 24 juin 1954, *Dame Galland, Guyomar et Salel*, Rec. Lebon p.717 et 718

un certain temps, causant quelque part un préjudice aux usagers du service d'eau dans certains secteurs en Guadeloupe : cas des réseaux vétustes avec les conséquences de la perte d'eau[1059]. Par ailleurs, nous ne mettons pas en doute les fondamentaux, comme le fait que le contrat d'abonnement est fondé sur l'existence de *« liens de droit privé »* entre l'usager et le service fournisseur des prestations. Mais que cette situation doit permettre à l'usager du service d'eau, dans des situations désagréables et durables d'avoir au moins une procédure d'urgence : l'on sait que l'usager du service d'eau est, indirectement un utilisateur de l'ouvrage mais c'est grâce à ses installations dont ce service à la charge, en est le bénéficiaire. Il s'ensuit que, ce dernier participe aux frais d'entretiens et autres taxes (principe de l'eau qui paie l'eau) : donc au-delà de la « *police* » ou du contrat d'abonnement (Contrat d'adhésion) celui devrait être, de façon général celui que l'on reconnaît comme la qualité d'usager, certes du service public industriel et commercial (SPIC), que dans des cas d'urgence leur permettre de saisir la juridiction compétence, administrative, pour contraindre ces acteurs d'assurer parfaitement leur obligation de moyens. Celle relative à la tarification de l'eau face au principe d'égalité peut être soumise à l'appréciation du juge également.

2 - Contentieux de la tarification de l'eau face au principe d'égalité

Nous avons étudié la tarification de l'eau selon plusieurs formes[1060]. Dans ce présent cas, cet outil se présente sous l'angle du contentieux et s'oppose au principe d'égalité. Cette interrogation, bien qu'elle ait été soumise à l'appréciation du juge, a un caractère général, sous une large palette de représentations. C'est lorsqu'elle se trouve en débat devant le juge ; que ce dernier doit avoir une appréciation minutieuse selon le cas. Souvent, après avoir pris connaissance des faits, ce dernier va se référer à la réglementation en vigueur : en effet, l'article L. 2 224-12-1 du Code général des collectivités territoriales prévoient que *« toute fourniture d'eau potable, quel qu'en soit le bénéficiaire, fait l'objet d'une facturation au tarif applicable à la catégorie d'usagers correspondante, les ménages, occupants d'immeubles à usage principal d'habitation, pouvant constituer une catégorie d'usagers […]* Rappelons que les collectivités – communes ou groupements - ont l'obligation de mettre en place des services publics à caractères industriels et commerciaux afin d'assurer l'ensemble des services de proximité, tel que l'eau *« potable »*. Ce service auquel sera délivrée cette eau à un tarif. La notion de *tarif* est considérée comme un *« prix »* particulier appliqué principalement aux usagers et non à une catégorie d'usager pour une prestation déterminée, comme la distribution d'eau. Généralement celui-ci est déterminé de manière unilatérale et sous la forme d'un barème préétabli par la collectivité gestionnaire. La place de la tarification dans un service n'est plus discutable, le regard est porté dans sa pratique. Appliqué au service de distribution de l'eau, c'est une nécessité qui doit être en étroite relation avec le principe d'égalité, qui est une exigence[1061]. Ce dernier, a pendant longtemps été envisagé comme un concept philosophique, devenu de nos jours une

---

[1059] En moyenne 20% en France métropolitaine et 50% en Guadeloupe

[1060] C'est-à-dire la personne compétence selon la réglementation, le manque de transparence dans la fixation des tarifs entre la commune et son délégataire, la nécessité de la redevance, etc

[1061] Cette exigence est contenue, non seulement, dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, aux articles premier (égalité en général), 6 (égalité dans l'accès aux emplois publics) et 13 (égalité devant les charges publiques) ; dans le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, aux alinéas premier (non-discrimination), 3 (égalité entre les femmes et les hommes), 11 (égalité dans la protection de la santé), 12 (égalité devant les charges résultant de calamités nationales), 13 (égalité d'accès à l'instruction), 16 (égalité avec les peuples d'outre-mer) et 18 (égal accès aux fonctions publiques pour les peuples d'outre-mer) ; mais aussi dans la Constitution du 4 octobre 1958, dès le Préambule (égalité avec les peuples d'outre-mer) et aux articles premier (non-discrimination), 2 (devise de la République) et 3 (égalité du suffrage).

norme juridique particulière : Ce concept rigide a partiellement été attendri mais vu le nombre de textes et de jurisprudence, *devrait-il être un « corrosif »* pour cette notion fétiche de la République française ? Si aujourd'hui nos gouvernants parlent encore d'égalité ou d'*« égalité réelle »*[1062], principalement entre la métropole et l'outre-mer, ou parmi les nombreux vœux celui *« de bénéficier des mêmes tarifs de vente que ceux pratiqués en France hexagonale »*[1063], c'est que cette notion d'égalité est incomprise ou encore que les mécanismes juridiques ne permettent plus d'assurer son efficacité : peut-être que ce principe à encore des potentialités inexploitées. C'est finalement une charge qui est, indirectement, soumise au juge à la question de la tarification dans le domaine de l'eau « *potable* ». Celui-ci lorsqu'il est un *« tarif social »* n'a pas la même portée que celui qui est différencié ou *« tarif différentié »* : en effet, si pour le premier, l'on tient compte des revenus des usagers et la taille des membres de sa famille, s'agissant de la seconde, la différentiation tarifaire, tient, surtout, compte d'une différence de statut entre les catégories d'usagers. Alors que depuis des années celui-ci est inscrit sur le marbre que *« les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune »*[1064]. Le seul élément qui permettra de trouver un ancrage textuel à cette notion *d'« utilité commune »* est celui de la notion d'intérêt général. Car au sein même de cette notion d'*« égalité »*, réside une petite nuance que nous mettons en exergue : l'égalité entre hommes et femmes sur le plan professionnel, l'égalité entre catégories d'usagers d'un même service d'eau et l'égalité entre collectivités gestionnaires de ces services d'eau qui ne sont pas les mêmes : dans cette partie de l'étude*, l'égalité recherchée est celle qui réside même au sein d'une égalité à double fonds : il s'agit de l'égalité entre les catégories d'usagers au sien des services d'eau, qui eux-mêmes doit, en termes de prix être identique entre collectivités, puis entre usagers des différents services d'eau sur un même territoire.* Il en résulte de ce précédent que lorsque les revendications des usagers des services d'eau de Guadeloupe portent sur les prix : il s'agit d'un prix unique de l'eau. Ce prix unique passe par ce rapport évoqué ci-dessus. Mais dans la réalité sociale ce principe d'égalité, malgré sa valeur Constitutionnelle, est très peu respecté, certainement parce qu'il est difficile de trouver un équilibre aux difficultés qu'il pose : cette différence de traitement est souvent contestée par les usagers, car elle *« est régulièrement établie entre les habitants d'une commune et les habitants extérieurs à la commune ou entre les résidentes permanentes ou occasionnelles »*[1065]. Dans le domaine de l'eau, ce n'est pas la personne qui est visée directement mais le lieu où est implantée l'habitation de l'abonnée-usager. Dans ce cas, la situation de l'usager est sans incidence sur la qualification juridique de la contrepartie qui lui est demandée qu'il, soit réglementaire (le service public est administratif), ou contractuelle (industriel et commercial). Ainsi, la modulation des tarifs[1066] ou prix du service d'eau prend ici une autre dimension, qui dépasse le cadre de la modulation des tarifs, lorsqu'il s'agit d'une application à l'ensemble d'un territoire. Selon notre constat, c'est une réelle défaillance qui peut être, certainement, assainie car il existe des principales dérogatoires qui sont éventuellement proposées. Cela peut-être, par la jurisprudence qui, cependant ne peut s'appliquer

---

1062 Un projet de loi qui, selon son contenu, doit permettre d'accéder à « l'égalité réelle » entre la métropole et l'outre-mer. (PAU-LANGEVIN G., Projet de loi *de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique* », Assemblée nationale, n° 4000 du 03 aout 2016)

1063 LUREL V., Rapport au Premier ministre, sur *« égalité réelle outre-mer »*, mars 2016, p.37

1064 Voir l'article 1er de la Déclaration de 1789

1065 PUTA I., *« Le nouveau contentieux de l'eau »*, Petites affiches, 1997 n°68, p.4

1066 C.E., Sect., du 10 mai1974, *Denoyez et Chorques, Req.*, n° 88032/88148, Rec. Lebon, p. 274

correctement[1067], à l'exception d'une seule : c'est lorsqu'il existe entre les usagers des différences de situation facilement appréciables et en rapport direct avec l'objet du service, par exemple lorsque l'établissement d'un tarif différent entre les usagers justifiés par le coût de l'extension du réseau de distribution de l'eau d'une commune et par les conditions de son exploitation à l'égard du service public peut être traité différemment[1068]. Le juge s'est familiarisé avec ce concept à travers plusieurs autres situations, dans le cas où il existe deux réseaux d'assainissements, qu'il puisse y avoir deux catégories d'usagers[1069]. Dans notre configuration, si pour la doctrine, *« l'égalité stricte ne se conçoit qu'entre des usagers placés dans une même situation »*[1070], celle-ci devrait également l'être entre usagers des autres communes fréquentant les services distincts d'eau et entre ces services ou structures de gestion de ces services. Il résulte enfin qu'en termes de contentieux, le principe d'égalité devrait, à terme, devenir l'un des moyens les plus fréquemment invoqués par les requérants usagers des services publics d'eau *« potable »*- celle qui pourra soulever la question prioritaire de constitutionnalité et finalement devenir un argument constitutionnel de dernier ressort.

3 - Conséquences futures des contrats de longue durée : un objet de contentieux ?

La question traitée ici concerne la durée des conventions de délégation de service public. Elle est analysée sous l'angle d'une étude différente par rapport à la première. Pour ainsi dire, elle est relative aux conséquences des conventions ou contrats conclus, d'une longue durée, antérieurs à l'entrée en vigueur des législations au début de l'année 1990, c'est dire des conséquences pouvant donner lieu à un contentieux ou à une question contentieuse. Rappelons que nous avons traité précédemment, les conséquences du transfert de la compétence « *eau* », parmi elles, la durée des contrats des prestataires, en mettant, particulièrement en avant, la situation de rentes générée par ces longues durées. À cet égard, l'étude portera sur les conséquences de la durée de ces contrats postérieures aux législations et jurisprudences. Cette démarche est significative parce qu'elle permet de démontrer que les législations poursuivent une logique qui est la leur, sans tenir compte des effets à venir ou postérieurs engendrées par des actes issus de ces contrats conclus antérieurement à l'entrée en vigueur des nouvelles législations, avec les problèmes qui en découlent. En effet, le Conseil d'État a décidé que ce sont les lois *« Sapin »* du 29 janvier 1993[1071] et *« Barnier »* du 2 février 1995[1072], qui encadrera désormais la durée des conventions ; pour l'une des raisons principale c'est qu'elles répondent à un impératif ; qu'en ajoutant un élément supplémentaire une durée, c'est-à-dire que la limite spécifique de cette durée est fixée à 20 ans selon la seconde loi suscitée[1073]. Une longue durée

---

[1067] Comme le précise la jurisprudence, le traitement différentié est admise : lorsque la loi le prévoit expressément (voir C.E., du 06 février 2004, *Association La Raison du plus faible*), lorsqu'il existe un intérêt général en rapport avec l'objet ou les conditions d'exploitation du service.

[1068] C.E., 26 juillet 1996, association Narbonne Liberté 89, req. n° 130363, Rec. Lebon, p. 754

[1069] En effet dans un considérant que le jugea a considéré : *« Attendu néanmoins que le fait qu'existent deux réseaux d'assainissement sur le territoire de la Commune de Saint Paul ne justifie pas que l'on puisse considérer qu'il existe deux catégories d'usagers devant relever de régimes différents dès lors que les circonstances qui fondent cette discrimination résultent du fait même de l'une des parties, en l'occurrence le service chargé de l'exploitation »,* in C.A. de Saint-Denis de la Réunion Ch., 05 novembre 1999, *Société Cise Réunion SA c/ Madame Gisèle X... et Commune de Saint-Paul,* Req., n° 97/00088

[1070] PUTA I., Petites affiches, 1997, *Op. cit.*

[1071] Précisons que la loi Sapin impose une remise en concurrence périodique des délégations de service public et limite leur durée.

[1072] Loi n° 95-101 du 2 février 1995, *Op. cit.*

[1073] Celle-ci est inscrite à l'article 1411-2 du code général des collectivités territoriales.

– des conventions - qui, sans vouloir remettre en cause le principe du libre choix des collectivités emporte de nombreuses conséquences au nombre années d'exercice de ces dites missions du service d'eau. Ces conséquences sont aussi diverses que ceux couramment évoqués dans notre étude, il s'agit notamment de celles issues du transfert de patrimoine, d'entretien et contrôle des infrastructures, avec en prime une augmentation du prix du service de l'eau pour ne citer que ceux-là… Il s'ensuit également que le transfert de compétences a, pendant longtemps, généré de nombreuses conséquences dans la gestion de l'eau potable. La haute juridiction à quelque part, mit un terme à cette échappatoire mais les faits antérieurs aux législations les interdisant, comme dirait le proverbe, *« chasser le naturel, il revient au galop »*. C'est dire que celles-ci, vont certainement entraîner des conséquences sur ce processus, alors qu'aucunes législations n'ont, a priori, envisagé des règles préventives. De plus les juridictions financières (Chambre régionale des comptes et Cour des comptes) ne cessent de faire des recommandations à ce sujet : franchement, avoir un comportement comme ceux de ces gestionnaires, est-ce que l'on envisage cela pour un lendemain meilleur ! Il se trouve que le législateur a créé, sans le vouloir, un vide juridique, car elle n'anticipe que sur le devenir des situations à venir. Elle se contentait de réglementer que celle qui portait sur la gestion d'un service public, avec les conventions de délégation de service public. Mais le petit jeu des avenants a avoué bien des surprises ! Si la haute juridiction, dans la célèbre affaire *« Commune d'Olivet »*[1074] sus-évoquée, a mis fin à cette pratique et non en ce qui concerne ces conséquences. Nous devons considérer que lorsque les faits sur lesquels portaient ces actes ou conventions sont postérieurs aux législations suscitées, d'autres procédures suivront quant aux intérêts des parties concernées. Il en résulte un double effet de cette pratique qui est très grave et qui concerne la situation du nouveau prestataire, et surtout les usagers du service d'eau et le plus souvent du processus tout entier. Car si chaque structure ou groupement gère leur/s service (s) d'eau potable, en revanche ce sont les mêmes eaux, traitées dans des usines différentes et qui circulent à travers les canalisations, celles qui transcendent les territoires en direction de toutes les communes de Guadeloupe. Sur ce territoire, ces conséquences promettent un avenir incertain, parce qu'elles ont engendré, par ces longues durées dans le passé. Comme nous l'avons évoqué précédemment, les décideurs se succèdent, ainsi que les prestataires ou gestionnaire, et les problèmes demeurent. En effet, pendant cette longue durée, des prestations - Convention, accompagnées d'avenants - ont été prises en compte : des investissements matériels (construction ou mise aux normes d'ouvrages, réalisation ou mise en état d'un réseau…), également des opérations de gros entretien etc. Un certain nombre de charges qui ont pesé sur l'exploitant dans le cadre de l'exécution de ladite convention pour la réalisation des investissements nécessaires. En effet, c'est dans le domaine de l'eau que ces contrats comportaient la réalisation d'ouvrages de canalisation qui s'alignent sur la durée des contrats, avec ce qu'on appelait avant la loi *« Barnier »*[1075] : des droits d'entrées. Ces derniers ont été interdits depuis, les objectifs en termes de moyens techniques ont, partiellement, été réalisés… Ce qui n'est, à notre sens, pas normal, les usagers, comme nous l'avons déjà précisé, sont dans une situation contractuelle limitée, alors qu'ils sont hors conventions conclus entre prestataire et collectivité. En conséquence, la reconnaissance ou pas des aménagements, ou encore les constats de défaillances ou des malfaçons générés au cours des exercices antérieurs de ces prestataires doivent être revus et corrigés avant leur départ laissant d'autres conséquences, comme la mise en place d'un plan de secours, en direction des usagers pour réduire une grosse partie de leurs

[1074] C.E. Ass., 8 avril 2009, *Op.cit.*

[1075] En effet, cette loi interdit le versement de droits d'entrée et institue le rapport annuel du maire.

écarts financiers, et le reste des désordres resterons sur le fond très problématique avec à l'horizon d'éventuels conflits.

Conclusion du chapitre II

Le regroupement associatif a, depuis quelques années, montré qu'il y a une crise sans précédent et durable dans ce secteur. Celui-ci a contribué à une forte participation et d'une bonne représentativité de ces membres : les usagers de l'eau, lesquels manifestent à la fois leur mécontentement et leur insatisfaction. Ce regroupement a permis une représentativité qui est nécessaire, mais peu suffisant pour ainsi provoquer un changement profond de la politique en la matière.

De plus, le regroupement associatif est une force, car il produit un effet de masse très important, en mettant en œuvre des actions portant sur des revendications qui sont, totalement, légitimes ; la dimension d'une telle représentativité peut être appréciée à un certain niveau sur le plan institutionnel : au sein des instances diverses de l'eau – Office de l'eau et autres – dans lesquelles les représentants d'usagers, par leur volonté déterminée ne semblent être entendus, ou n'ont pas suffisamment de poids pour provoquer des changements en termes de décisions et ce, malgré leur protection normative – la capacité d'ester en justice -, que ces derniers bénéficient et qu'en termes de recours, tant sur le plan sectoriel ou dans leur globalité, peu de changement ni aucune répercussion dans les réponses aux réelles subjections.

Pour un intérêt commun, la priorité des revendications et l'unification des associations seront beaucoup plus efficaces : s'agissant d'une part, de la priorité des revendications, très diversifiées, elle doit être ciblée, de façon à ce que l'urgence soit rapidement traitée, car ces revendications sont confuses lorsqu'elles portent de façon générale sur la mise en cause d'une mauvaise gestion du processus ; et d'autre part, la multitude d'associations et de groupements, de collectifs et de mouvements *« ad hoc :* une pluralité de mouvements qui porte atteinte à la mobilisation », qui crée inévitablement une confusion entre les urgences et les priorités.

Il résulte que la représentative, soit plus efficace et joue un rôle déterminant dans l'évolution de tout système et singulièrement à celui de la gestion de l'eau, le regroupement de ces mouvements sous la forme de fédération, en centralisant les revendications selon leur ordre de priorité, permettrait ainsi d'obtenir plus de résultat mais également, pour ces usagers, d'obtenir un niveau suffisant de protection en tant que consommateur de ce précieux liquide.

Conclusion du Titre II

Le service public de l'eau, en raison de son objet est un service public industriel et commercial, dont le but est de satisfaire au besoin de la population. Cette dernière, pour bénéficier d'une prestation notamment du service d'eau potable doit avoir le statut d'usager.

À cet égard, ce service, est instauré dans l'intérêt de tous, et le particulier devient l'usager du service de l'eau du fait de son contrat d'abonnement ce qui lui permet d'avoir accès à l'eau potable. Ce statut d'usager, auquel il est titulaire ne lui permet pas de répondre directement à toutes ses demandes voire des revendications, seulement ceux qui sont soumis aux règles de droit privé[1076]. Par ailleurs, cette prestation délivrée par ce service lui permet d'être, un client du service (des règles du droit privé), ou un consommateur du fait d'avoir accès à l'eau (règles de la consommation) etc. Son statut est, implicitement, multiforme de par sa qualité d'usager. C'est dans ce contexte de mixité du statut de ce dernier que la confusion s'instaure, dans une situation ou d'une autre celui-ci n'arrive pas à faire valoir ces droits de façon déterminés. Cette mixité, étant formée de plusieurs éléments, qui se rapportent à la prestation ne lui est pas toujours bénéfique voire favorable, car il y va des règles qui accompagnent chacun d'eux.

De plus, sur le plan contractuel, le règlement du service d'eau ne permet qu'une chose : c'est l'instauration et le maintien d'une relation contractuelle entre l'usager et l'exploitant, ainsi que les limites que celui-ci comporte, notamment la régularité des contrôles des infrastructures, les normes de potabilité appliquées à l'eau, la fixation du prix de l'eau et ses composants etc., sont autant de limites qui créent des inquiétudes, des craintes et des doutes pour ces usagers. En réalité c'est lors des dysfonctionnements : coupures d'eau à répétition, problème de la qualité de l'eau ou eau impropre à la consommation, le prix de l'eau etc., que ces usagers constatent un réel déséquilibre dans leur relation contractuelle.

Entre les insuffisances constatées – le non-respect du droit d'accès à l'eau - et le droit au paiement de leur facteur d'eau – taxes et redevances et autres droits – de nombreuses interrogations fusent de tous bords et la plupart restent sans solutions ! C'est au regard d'un droit fondamental reconnu – l'accès à l'eau pour tous – que l'insurrection des usagers en particulier et de la population en général, trouve sa légitimité. Dans ce cadre, il n'y a aucune différence entre ces statuts face aux revendications qui sont, de façon générale, communes à tous. La difficulté réside dans la forme d'une organisation – associations, groupements – fédératrice, et surtout entre l'urgence et la priorité des problèmes à soumettre aux autorités concernées ! Il en résulte que malgré cette volonté affirmée de la représentativité pour résoudre les difficultés au quotidien en France – territoire français et singulièrement sur le territoire local des outre-mer, l'instauration d'une crise n'est pas prête à s'assainir, et ce malgré l'incursion de l'ensemble de la population. Il en résulte une certaine ambiguïté, celles entre l'évolution du droit à l'eau, celui de sa reconnaissance et les problèmes qui n'arrivent pas à être résolus ou qui ne le peuvent pas ! Cette complexité des dispositifs suscite en effet le désintérêt des usagers : Finalement n'est-ce pas le droit de ces derniers qui est bafoué au XXIe siècle ?

[1076] Le Conseil d'État décide qu'un contrat passé entre un SPIC et ses usagers est toujours un contrat de droit privé, et ce même s'il contient des clauses exorbitantes, C.E., *Section*, du 13 octobre 1961, *Etablissements Campanon-Rey*, req., n°44689, rec. Lebon, p. 567.

Conclusion de la partie I

L'eau douce, ressource naturelle, précieuse et menacée, aussi diversifiée qu'elle soit : de nature et d'origine différente, a fait l'objet de convoitises de la part des autorités publiques. Ces dernières ont permis à ce que cette eau arrive au robinet des habitations – dans les zones urbaines par exemple – en mettant en place un processus de gestion à travers plusieurs missions, à l'échelle du territoire qui, depuis, a beaucoup évolué. Ce processus est soumis à une gestion matérielle très complexe qui, au fil des années, a été affectée par des dysfonctionnements.

Cette appropriation, certes publique[1077], de ladite ressource et la mise en place progressive du processus pour sa gestion, a montré une implication massive d'acteurs, en plus de ceux se trouvant sur le plan local, dont le but est d'atteindre l'objectif final par ces activités de l'eau. Lesquelles sont, de façon générale, considérées comme une activité de service public particulier. À cet égard, la réflexion portée sur cet objet d'étude, nous a permis de comprendre, comment fonctionnent ce processus à travers une gestion transversale, mais également la place et l'importance de l'eau, laquelle étant soumise, par rapport à l'activité concernée, à des dispositifs juridiques épars (prélèvement, traitement, distribution etc.) Par ailleurs, la maîtrise de l'eau est administrativement sous l'égide du pouvoir déconcentré et sa distribution est assurée sur le plan communal par les collectivités gestionnaires, détenteurs du principe d'exclusivité : si l'eau est une ressource unique, ce caractère n'a jamais été un frein au partage de responsabilités dans le cadre d'interventions desdites autorités compétentes. À ce propos, la doctrine rappelle quelques éléments théoriques contribuant à ce partage de responsabilités, lesquels s'accompagnent d'un *« renforcement des pouvoirs de l'administration et des compétences des collectivités locales décentralisés en matière d'eau [qui devrait aller] de pair avec une concertation et une transparence accrues au profit des usagers de l'eau »*[1078]. En revanche, dans la pratique, la lourdeur des tâches administratives et surtout techniques n'a pas permis de répondre totalement aux atteintes des usagers, tel est la preuve d'un constat empirique : une concertation « *a minima »,* une absence de transparence etc. S'ensuivent également d'autres conséquences notamment cette succession de modes de gestion ou plusieurs formes juridiques pouvant être adoptés ou s'adapter à cette gestion territoriale de l'eau, malheureusement ne faisant qu'apparaître de graves dysfonctionnements. Ce trouble a, en partie, provoqué l'implosion d'une crise majeure sur le plan local. Lequel dont les causes sont variées ses conséquences sont multiples, créant ainsi des incertitudes, au pire l'avènement de manifestations liées à ce phénomène qui s'est fait ressentir à travers des revendications portées par les usagers des différents services d'eau faisant part de leur insatisfaction. C'est, véritablement, une incompréhension intolérante, suivie d'une insurrection populaire pour le non-respect du droit à l'eau ou droit de l'homme à l'eau : ce sont des atteintes aux droits - à la vie, à la santé publique etc.- découlant du droit d'accès à l'eau. Cette situation semble indiquer qu'il subsiste des interrogations, en suspens, à ce sujet, en cause l'obligation d'efficacité – principalement celle de résultat - ne semble pas être satisfaite. Celle-ci s'apprécie de façon générale, à la fois comme une crise sociale ou comme une crise de l'eau, mais qui se résume finalement comme une gestion en mal de gouvernance. Un mal profond qui nécessite un certain équilibre, entre les autorités - décentralisées et déconcentrées – de l'externalité (effets économiques) et de l'implication des usagers (participation / instruments participatifs) d'une part, mais également

---

1077 La domanialité publiques des eaux communales : Cass., 21 juillet 1945, S. 1846.I.33 ;Cass., Req., 17 avril et 28 mai 1806, S. 1866.I.243 et 29 : Cass., 4 juin1866. 466

1078 SIRONNEAU J., *« la nouvelle loi sur l'eau dans une gestion équilibrée », Op. cit,* p. 141

dans les relations contractuelles, dans l'adhésion volontaire des acteurs de cette gouvernance (effectivité de la concertation etc.) d'autre part.

Partie II – Vers la satisfaction d'une gestion en crise : A la recherche d'un nouvel équilibre

La ressource en eau est, unique, et sa gestion est éclatée voire partagée, entraînant dès lors des conséquences à chaque niveau d'articulation des compétences, en court-circuitant l'intervention des principaux acteurs en lieu et place des missions, créant ainsi un certain déséquilibre du processus. À cet égard, dans une démarche prospective, contribuant à son amélioration – le processus de gestion en crise - à travers l'analyse des instruments diversifiés : juridiques et administratifs, économiques et financiers pour une gestion rationnelle et efficace de l'eau potable. Ces outils doivent prendre en compte la véritable dimension de cette crise : un phénomène très particulier et difficilement identifiable[1079]. À propos d'un tel phénomène, Jacques Larrieu nous dit que ce phénomène de crise est diversifié[1080], ils sont de natures et d'origines diverses : le secteur de l'eau n'est pas épargné. Cette crise emporte une majorité d'élément complexe dont les résolutions sont beaucoup plus difficiles, voire impossible selon les enjeux. De plus, le territoire sur lequel elle se manifeste, est voué d'une spécificité particulière, notamment ce territoire ultramarin : le département de Guadeloupe ou elle s'est amplifié. Cette amplification se justifie par des antécédents autrement dit, d'une suite de problèmes identiques dans d'autres secteurs, souvent non résolus ou partiellement, faisant ainsi de cette situation un historicisme. Pour mieux comprendre, nous verrons que ce processus nous a offert un panorama historique intéressant en la manière, qui a trait aux problématiques actuelles : Celui-ci a été installé et s'est adapté difficilement avec son évolution. Son installation s'est faite au fils des années, plus ou moins, en marge des législations nationales, alors qu'en France hexagonale, son instauration date du XIXe siècle : problème d'adaptabilité ! L'une des particularités, c'est que sa gestion est exercée par une pluralité d'acteurs, en première lignes, des collectivités – communes/groupements -, sans oublier les usagers ; cela en fait beaucoup trop en raison d'une pluralité d'entité gestionnaire. De plus, cette gestion doit prendre en compte de nouvelles dimensions, notamment la dimension environnementale et celle du développement durable etc.

Cette démarche nous conduit, ensuite vers l'idée d'une construction d'un modèle de service public et de façon plus général, d'un processus de gestion, accompagné d'une gouvernance de l'eau, souhaitée pour tous. Cette évolution, quant à l'importance de débats rhétoriques est nécessaire et qui demeurent un privilège pour faire évoluer les idées visionnaires : si l'approche institutionnelle dans ses formes juridiques – publiques /privées — s'est avérée nécessaire, l'approche économique – ou coût économique du service de l'eau - ne peut en aucun cas être écartée – valeur économique de l'eau, marché et concurrences etc., – au contraire, s'implique automatiquement. Celui-ci va davantage, faire appel au financement, tel que nous le rappelle le droit public économique. De plus, cette intervention économique devant être en interaction avec ces outils de pérennisation dont les principaux facteurs sont l'environnement, le développement durable. Désormais, c'est cette forme d'interventionnisme

[1079] En raison de l'ensemble des problèmes, dont nous avons fait état en première partie de l'étude, de multiples facteurs qui ont affecté le processus de gestion, ne permettant au service de proximité – service d'eau potable – d'atteindre son objectif (permettre l'accès à l'eau potable)

[1080] Selon Jacques Larrieu, « *les crises ne sont pas que financières ou économiques. II y a aussi des crises sociales, diplomatiques ou politiques,... des crises familiales, des crises sanitaires, des crises agricoles, des crises institutionnelles...* » in, LARRIEU J., « *Crise (e) et droit »,* Presse de l'Université Toulouse I (capitole), LGDJ, 2012, 280 p.

environnemental qui va s'installer, avec comme règle sanction l'application du principe pollueur payeur – pour le respect, la protection, la restauration de la ressource en eau etc. (I). Par ailleurs, en prenant en compte ces différents éléments évoqués afin d'envisager l'avenir ou une nouvelle vision qui soit mieux adaptée à notre époque. Celle-ci nécessite des mesures – spécifiques - en tenant en compte des paramètres immédiats dont les actions seront inscrites dans une courte durée, par rapport au caractère vulnérable de la ressource en eau douce. Ainsi l'aspect territorial ou la territorialisation, est l'un des facteurs déterminants, car c'est à ce niveau que cette ressource va être prélevée, exploitée et gérée par des outils de planification. Ces actions requièrent la validité d'une véritable concertation entre les acteurs à tous les stades du processus et l'instauration d'un cadre légal pour permettre aux autorités d'intervenir à l'endroit des problèmes identifiés notamment les bassins hydrographiques. Il s'agit également de la (re) conquête de la ressource qui doit s'appuyer sur des bases quantitatives et qualitatives sur un territoire déterminé : un espace géographique ou la question de gouvernance se pose et dont les réponses sont attendues sur son aspect uniforme. À cet égard, pour avoir des réponses, les expériences ou retour d'expériences de territoires étrangers, mais également de ceux des territoires ultramarins, sont ces éléments de références et surtout constitutifs d'un processus adaptable à travers les modes de gestion qui ne cessent d'être modifiée ou de se moderniser dans le temps sous l'effet conjugué de nombreux facteurs. Ces possibilités seront encore plus efficaces quant à une véritable gestion démographique, car il s'agit des prestations – singulièrement, celle de la distribution d'eau potable – qui s'accompagnent également d'un montage juridique ou celui de la contractualisation, pour une meilleure régulation et garantir une meilleure harmonisation dans ce secteur (Titre II).

Titre I - Construction d'un modèle de service ou d'un processus de gestion

Le modèle de service d'eau ou celui d'un processus de gestion tous entiers, recherché et décidé à l'unanimité par les principaux acteurs – autorités politiques et administratives, usagers – est le plus souvent spécifique à tel ou tel territoire en raison de la morphologie de celui-ci, de sa démographie, de la disponibilité de ses ressources en eau douce, - abondance ou déficit – de l'histoire de l'eau, de son lien social, mais également de sa maîtrise par les pouvoirs publics afin d'assurer les opérations ou activités diverses pour satisfaire aux exigences et attentes des usagers car il y va du respect du principe du droit d'accès à l'eau. Précisons que tous changements ou évolutions résultent d'une remise en cause ou de causes efficientes.

Dans cette étude, le constat d'une gestion inefficace ou inadaptée à ce territoire - la Guadeloupe -, doit être remis en cause en raison de l'existence d'une crise qui perturbe la société. Celle-ci s'accompagne automatiquement de débats, d'avis et de recommandations entre ses phases contestataires ou conformistes et ainsi, nombreux seront les facteurs qui contribueront à son élaboration, non seulement par son approche économique – facturation, prestations diverses, investissements, sanctions financières (pollueur-payeur) et autres, - mais également s'accompagnant d'outils de pérennisation – facteur environnemental, de développement durable etc. -, sans lesquels ce processus ne pourrai assurer, garantir, et satisfaire aux facteurs quantitatif et qualitatif de ladite ressource (Chap. I) ; Il en résulte de ces facteurs, ainsi pris en considération permettra d'envisager la (re) conquête des ressources en eau dans une dynamique de durabilité. Cette pérennisation, signe d'évolution, devra se traduire par une reconstruction ou une (ré) organisation sous fond de mimétisme – expériences infra-étatiques – de façon à pouvoir trouver une forme ou un mode de gouvernance adaptable au territoire sans omettre sa spécificité (Chap. II).

Chapitre I - Gestion et mode organisationnel comme arguments rhétoriques

L'organisation d'un processus, à travers les évolutions subies – sociales politiques et juridique -, est devenue désuète - au nombre accru d'insuffisances et de carences constatées – ou de l'essoufflement d'un système avec le temps, qui, désormais, s'est éloigné de la rationalité ; celle ou des améliorations est nécessaire, semble pour nous pertinent à revisiter, voire de s'interroger sur ce modèle organisationnel - modes et formules – administratif et contractuel, appliqué à ladite gestion, à travers les formes traditionnelle : débats et discours. En somme, ce sont des arguments rhétoriques, comme nous l'avons évoqué dans ce chapitre, qui est des éléments d'instrumentalisations ou des moyens permettant aux acteurs d'orienter leurs actions ou d'avoir une certaine approche, plus ou moins, différenciée de ce secteur. Pour ce faire, nous emprunterons une démarche fondamentale afin d'avoir une vision, des idées et perspectives sur ce modèle institutionnel de gestion. Cette démarche sous-tend de grandes réflexions issues des débats et discours, portant sur l'amélioration de cette organisation très architecturée en faveur d'éventuelle amélioration encore beaucoup plus efficace et rationnelle (Section – I), nonobstant d'outils, certes nouveaux, devant être prises en compte pour des raisons impératives d'intérêt générales majeur et de pérennisation, nécessitant de pourvoir en conséquence à une plus grande efficacité dans la perspective de l'intégration Européenne ou de ces effets normatifs (Section – II).

Section I - Débats et discours en faveur d'une gestion efficace et rationnelle

Les différents éléments constitutifs dudit processus, de par leurs manifestations, ont généré un certain nombre dysfonctionnement paralysant ainsi le fonctionnement de celui-ci, que par ces maux, affecte le quotidien des usagers, d'où l'inquiétude de ces derniers, quand son efficacité ou de sa remise en cause. Des craintes exprimées par le nombre de faits, d'auteurs, d'acteurs - autorités politiques et administratives, juridiques et financières et autres lesquels n'ont fait qu'actualiser un peu plus les débats. Ces acteurs ont une vision en termes organisationnelle dans ce secteur qui sont porteurs de bonnes intentions. À cet effet, la gestion de l'eau par ces entités administratives, est un élément clé générant un langage spécifique et une vision d'ensemble sur un projet commun pour la société. De nombreux débats, avis et recommandation, ont été à l'ordre du jour depuis plus d'une vingtaine d'années. Toutefois ils sont particulièrement confus – selon des intérêts partisans - alors qu'il s'agit pourtant d'un enjeu majeur pour mieux gérer l'eau, notre démarche consiste à mettre en valeur certaines insuffisances et de discuter des conditions – si besoin est – de prise en compte de paramètres qui suscite un tel intérêt. Ce sont ces possibilités qui permettent de susciter la réflexion en vue d'identifier d'éventuelles lignes d'actions. À travers ces argumentations, de nombreux éléments – juridiques et économiques – doivent, obligatoirement être enchevêtré afin de consentir à un compromis. Cette forme de concertation est une base pour la production de données permettant de revoir, améliorer, ou rectifier la/les méthodes antérieures puisque ces structures ne fonctionnent pas avec les mêmes moyens, ni sur les mêmes territoires etc.…. Il en résulte de leur objectivité, aux regards de certaines perplexités dans les choix, ou méconnaissance, qui, auparavant, n'auraient pas été clairement saisies. De plus D'autres raisons viennent se greffer aux précédentes, c'est-à-dire de la prise en compte d'instruments nouveaux pouvant être appliqués auxdits processus, et *in fine,* d'apporter certaines corrections. Il en résulte que ces facteurs participant à l'élaboration d'un schéma beaucoup plus opérationnel que celui-ci par leur multiplicité, nous incite à faire une analyse

approfondie et pertinente pour garantir une prise en compte des vraies questions autour de cette ressource – disponibilité – exploitation – traitement etc., de par sa raréfaction qui se manifeste de part et d'autre en certains endroits du monde, dont sa gestion nécessite une stratégie d'ensemble pour qu'elle soit efficace. Laquelle pouvant, selon la prise en considération de ces préoccupations, découleront de fait des interrogations à partir de cette dimension cognitive, qui auront, certainement des échos au sein des débats et discours, c'est ainsi qu'il est important ici de trouver un juste équilibre entre l'aspect « *contesté* » ou de contextualisation d'une gestion contestée et celui qui est « *contestable* » sur le plan juridique (§ - I) et voir ensuite quels sont les autres facteurs ou points d'impacts tel l'approche économique (§ - II).

I - Une gestion contestée et contestable

Nous faisions état du modèle français de la gestion de l'eau potable, instauré au fil du temps dans le contexte de l'époque (XIX é siècle) malgré les améliorations textuelles est très contestée. Une gestion qui a survécu à travers les évolutions sociales, industrielles etc., qui s'est heurtée à une complexité, à la fois, relatives aux moyens déployés pour assurer les missions du processus de gestion sous la contrainte de textes multiples et épars. Les conditions de son organisation sont très ordonnées : autorités gestionnaires, modes et formes diversifiées, conventionnelle ou pas, qui doivent répondre aux aspects environnementaux du territoire - de l'eau -, de l'aménagement attendu à cet effet dans une dynamique de durabilité. De plus, la politique de l'eau instaurée en France pour gérer les ressources aquatiques, et dès les années 1980, le concept de « *territorialisation* » est devenu un élément déterminant, ou la prise en compte des spécificités locales par l'adaptation des règles nationales à des contextes particulières ou insulaires comme ces territoires ultramarins[1081], tel que la Guadeloupe. Ces nombreux dysfonctionnements sus-évoqués sont à l'origine d'une remise en cause quant aux mécontentements et revendications de part et d'autre des usagers. Il en résulte d'une gestion fortement contestée à travers les considérations suscitées – réclamations, plaintes etc. – et du point théorique ou à travers des débats, de manière transversale sur des points déterminants et d'une démonstration – facteurs et conditions – entre les acteurs et des jeux d'argumentations, trouver des points stabilisateurs afin de contribuer à une certaine efficacité (A). Toutefois, à travers les jeux d'agréments, certaines caractéristiques relatives aux formes et modes, administratives et juridiques, doivent être plus précises, tous ces aspects soulèvent une contestation d'une gestion envisagée (B).

A - Une gestion contestée et débats théoriques

Ce modèle de gestion est, selon les contacts, très critiqué, car il ne répond plus aux enjeux, aux objectifs environnementaux et de durabilité (qualité/quantité). Celui-ci est, à notre sens, peu

[1081] En effet pour la première fois dans la jurisprudence, les spécificités de ces départements d'Outre-mer, ou les « *DOM* », devenus région ultrapériphérique (RUP), en tant que partie intégrante de la République française, se voient appliquer le droit européen. Ainsi, l'arrêt Hansen le démontre, en effet la Cour, dans son paragraphe X, précise que « *…Les dispositions du traité et du droit dérivé doivent donc s'appliquer de plein droit aux DOM, en tant qu'ils font partie intégrante de la République française, étant cependant entendu qu'il reste toujours possible de prévoir ultérieurement des mesures spécifiques en vue de répondre aux besoins de ces territoires* » ; C.J.C.E, 10 octobre 1978, Aff. 148/77, H. *Hansen jun. & O. C. Balle GmbH & Co. contre Hauptzollamt de Flensburg,* Rec. C.J.C.E 1978, p. 1787

compatible avec l'époque et ses contraintes, mais également à la réalité du territoire pour une *« île aux belles eaux »*. Celle qui nécessite de nombreuses exigences, limitées par défaut ou à défaut du caractère contraignant desdites règles quant à l'efficacité. La récurrence de ces effets se vérifie par une absence, partielle ou totale, de réponses, ou lorsqu'il y en a une, elle n'est, le plus souvent, qu'une garantie partielle des objectifs pour ces usagers qui espèrent une qualité meilleure du service. En effet, la situation de crise que connaissent le secteur de l'eau en général et celle l'eau potable en particulier en Guadeloupe, nécessite que l'on adopte une démarche permettant son rééquilibrage car le poids de sa complexité est l'une des difficultés et non des moindres, affectant, de façon générale, sa gestion, qui demeure très compliquée. L'immobilisme ou hésitation des pouvoirs publics locaux, entre leur volonté et l'effort de compréhension qu'ils font, pour tenter d'assainir une telle situation, devenue « *cauchemardesque* » pour les usagers. Les alternatives attenantes à un tel risque – qui deviendra à terme sanitaire -, ne semble, apparemment, pas une priorité pour ces responsables, alors qu'ils veulent garder la mainmise sur cette compétence. Le maintien et la conservation de celle-ci sont tout à fait légitimes mais, l'organisation voire le fonctionnement de cette gestion, dans l'état où elle est assurée, encourt des risques, plus ou moins, aggravantes, ou si ce n'est pas déjà le cas. Un phénomène qui génère des craintes, qu'à cet effet, au nombre accru d'insuffisances et de carences constatées, de mécontentements et de revendications de part et d'autre. Il en résulte de ces considérations, au-delà d'un risque, une crise profonde. Cette crise a déjà fait couler beaucoup d'encre dans les médias locaux[1082] ou régionaux et nationaux à tel point que ce phénomène, très préoccupant, ne peut qu'être qualifié de « *crise* » : une remise en cause ou pas, amélioration ou aménagement ! Partant de ces considérations, la dimension cognitive prend une importance considérable. Autrement dit, l'acquisition d'informations par des réflexions et débats permettra de clarifier, voir mettre à jour les axes défaillants dans ce secteur. Ainsi, Nous savons qu'en Europe, de nombreux rassemblements sur les problématiques de l'eau, par des forums, sommets et autres, avec une vision trop générale, qu'en revanche devrait avoir une vision en direction des territoires ultramarins en prenant en compte leur propre spécificité (1). Sur le plan national, des réflexions (colloque et autres), singulièrement par le Conseil d'État et autres, interviennent sur la gestion de la gouvernance de l'eau. (2), il s'ensuit également, la contribution des juridictions financières, tel que la Cour des comptes, à ce sujet, qu'à travers ses recommandations, propose des axes d'analyses, de progrès en incitant les principaux acteurs de ce secteur d'améliorer leur gestion (3).

1 - L'impact des sommets Européen et territoires ultramarins ou régions ultrapériphériques.

Les débats sur la ressource en eau (douce) ont fait l'objet de nombreux sommets internationaux, en Europe et dans le monde, cela afin de bien prendre en compte toute la mesure du phénomène et ces enjeux au regard des risques, présents et futurs, contre sa pénurie, voire sa raréfaction. À cet effet, les acteurs – gouvernants - concernés se sont regroupés et y ont tenté, sommet après sommet, dans un esprit de conscientisation, de réfléchir ensemble afin de déceler les causes et

[1082] Par exemple, voir France-Antilles Guadeloupe, quotidien d'informations, *« Une médiation pour régler la crise de l'eau à Capesterre-Belle-Eau »*, 2014 ; France-Antilles Guadeloupe, quotidien d'informations, *« Réunion de médiation pour résoudre la crise de l'eau »* 2014 ; Combat Ouvrier., *« La générale des Eaux Guadeloupe... conserve "le fromage" des services de l'eau »*, C.O. n° 985 du 05 avril 2008, p.2.

prescrire un certain nombre de recommandations, voire de – nouvelles - mesures. Ces mesures sont, le plus souvent, en interaction avec les propres enjeux de ladite ressource, dont l'objectif premier est de chercher à les caractériser, à les comprendre et les placer dans leur contexte en ce début du XXIe siècle. Ainsi, qu'on n'omettra pas de relever et/ou de souligner, que subsistent de nombreuses interrogations, notamment celle relative à cette (ré) organisation territoriale, celles liées aux nombres incertitudes, et qu'en ce sens, qu'il convient de s'interroger et se demander : Comment faudrait-il s'y prendre pour (ré) organiser, ou porter en commun[1083] des améliorations à ce processus, ou cette gouvernance, à la fois pour une meilleure gestion de la ressource eau et surtout pour un meilleur accès aux populations. Cette interrogation est pertinence, cependant, lorsqu'elle est orientée en direction de ces territoires français d'outre-mer, dont leur statue a, au fil des années, évolué[1084], passant de Département d'Outre-mer à Régions ultrapériphériques, dont fait partie la Guadeloupe, aucune démarche n'est entreprise. Ces territoires, placés dans une zone à risques, ont un « *statut juridique très contrasté* »[1085] avec comme principal inconvénient une organisation atypique au regard de chacun de leur situation géographique et de leur spécificité, l'adaptation – législative - est uniforme en termes de gestion administrative de l'eau. Une situation très contrastée, comme nous l'avons évoqué ci-dessus, ce qui nous permet d'avancer que ces territoires, à première vue, sont ou devraient avoir plus d' *« autonomie »* dans la gestion de leur propre ressource et notamment la gestion de leur ressource en eau douce. Ces derniers sont soumis à la fois, à une politique nationale et particulièrement une politique Européenne en ce qui nous concerne dans cette partie de l'étude. Ils sont de plus soumis à certaines politiques, dictés par des textes – directives et autres – qui, selon nous, ne prennent pas en compte la dimension insulaire de ces territoires, alors que certaines dispositions de l'Union Européenne, comme l'article 349 du traité de Lisbonne ou traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) – principe d'adaptation _ ou les éléments caractéristiques de la spécificité sont clairement évoquées. Selon ce texte il s'agit de : *« l'éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits »*. Le traité de Lisbonne le confirme en les reconnaissants comme des régions ultrapériphériques (RUP), à statut particulier[1086] et marque ainsi leur pleine intégration dans l'Union Européenne avec en prime, une dérogation explicite dans les cas où le législateur – français – souhaite adapter les politiques Européennes, singulièrement afin de tenir compte de leur situation. Cela a été le cas par exemple pour la politique de l'eau (la Directive-cadre sur l'eau)[1087], par sa transcription en droit français puis

---

1083 C'est-à-dire entre entités gérant l'eau sur des territoires divers. Par exemple la Guadeloupe et ses 32 communes, c'est globalement 32 entités gestionnaires.

1084 C'est dire devenu Département d'Outre-mer (DOM) puis Région d'Outre-mer (ROM), depuis peu (2014) devenu DOM/ROM-RUP

1085 Comme le précise Willy Beauvallet, ce contraste auquel il fait état, se manifeste selon ces territoires, « *[…] allant de la quasi-indépendance (Nouvelle-Calédonie) à des régimes de plus stricte identité législative (La Réunion), en passant par les autonomies « à la carte » permises par l'article 74 de la Constitution Même au sein des collectivités relevant de l'article 73 8, les situations sont de plus en plus diversifiées, avec des habilitations législatives spécifiques pour la Guadeloupe et la Martinique ou encore l'existence de collectivités uniques en Guyane et Martinique ». in* BEAUVALLET W., *et al., « L'État outre-mer. La construction sociale et institutionnelle d'une spécificité ultramarine »,* Politix, v°4, n° 116, 2016, p.141

1086 Voir à ce sujet l'excellent travail de thèse d'Isabelle Vestris : VESTRIS I., « *Le statut des régions ultrapériphériques de l'Union européenne : la construction d'un modèle attractif et perfectible d'intégration différenciée »,* Bruxelles, Ed., Bruylant, 2012, 676 p.

1087 Ces dispositifs normatifs Européens, par exemple la Directive suscitée, l'expérimentation du « b*on état chimique et écologique des eaux dans les États membres »,* a été, certes, une bonne mesure, mais elle n'a pas été, en partie, efficace au territoire national - la France - et beaucoup moins pour les outremers. Cette Directive, dont les objectifs sont valable, n'a fait qu'émettre des contrariétés dans la politique territoriale et de gestion de l'eau dans ces territoires régionaux ou locaux, car cette qualité attendue, rappelons-le, n'aurait pas pu être atteinte car au nombre de difficultés - les facteurs – pollutions, états des réseaux ou vétusté, entretien irrégulier des infrastructures etc.) ; Op.cit, Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000

l'adoption de la loi de décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA). Même si cette réforme a apporté certaines modifications et a, plus ou moins, clarifié les règles applicables, dotant ainsi la France et ses territoires d'une législation, plus ou moins complète en clarifiant le rôle des différents acteurs, d'avantage d'efforts sont encore nécessaires. Car, en appliquant ces dispositions aux territoires ultramarins, la question de son adaptation n'est pas totalement assainie, *« reste à savoir, si ces dispositions sont bien pertinentes et adaptées, concernant ces derniers. »*[1088] Précisons que la dimension ultramarine, de leur statut de régions ultrapériphériques semblerait poser problème ! Alors qu'elle est incontestablement incluse dans les politiques gouvernementales, malheureusement, noyée avec l'ensemble des problématiques concernant des autres territoires français, les questions environnementales, telle que la ressource en l'eau, et qu'elle soit la forme de l'interrogation, les problématiques sont débattues lors des sommets internationaux depuis plusieurs années. À ce niveau les pays développés où ceux qui sont en voie de développement sont concernés, avec des recommandations et solutions à leur situation. Les régions ultrapériphériques et singulièrement ceux ayant une dimension ultramarine ont des spécificités qui devront être davantage prises en compte, car leur niveau de développement, leur histoire et leur rapport avec l'eau montre qu'elles sont différentes. De plus sur ces territoires, situés dans le bassin Caribéen, la ressource en eau très abondante. Cette abondance se résume en termes quantitatifs et ce, quelle que soit leur qualité. Si, sur ces territoires la majeure partie des activités (missions destinées à sa gestion) liées à l'eau réside au sein de ces territoires, de façon variable, des mesures spécifiques devront leur être édictées. L'on évoque souvent les « *problématiques* » liées à l'eau, elles le sont par rapport aux moyens – financiers, administratif et juridique – qui ne sont pas, directement, attribués à leur situation ou singulièrement à la situation insulaire, qui révèle plusieurs à cause de l'isolement et ainsi limite les ressources présentes en quantité mais limitées qualitativement. De fait, la situation de ces derniers devra être traitée séparément des autres territoires Européens et/ou nationaux. Par ailleurs, le statut de ces territoires, dont la Guadeloupe, en l'occurrence prévue à l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) sus-évoqué, n'est pas figée. Il existe une certaine flexibilité, en instaurant une stratégie permettant à ces territoires d'avoir un ou plusieurs sommets ou conférences dans ce bassin caribéen. Ces grands sommets pourraient avoir lieu, comme il y en existe entre ces territoires ou États de la Caraïbe pour d'autres priorités. Ceux-ci peuvent être envisagés sur le thème sur l'eau et ses principaux enjeux et ce, au même titre que ceux des sommets et conférences ou forums sur l'eau, qui ont lieu entre les État ou gouvernant des États Européen et mondiaux, afin de mieux prendre cette dimension de gestion de la ressource eau mais également encourage sur le plan territorial une meilleure gouvernance à l'endroit de leur territoire respective et quant à leur statut particulier. En effet, en tant qu'entités ultramarines les territoires français d'Outre-mer, tel que la Guadeloupe et bien d'autres, sont rattachés à des États membres et à l'Union européenne dont les statuts sont diversifiés. C'est-à-dire il y a ceux qui ont un statut d'intégration - régions ultrapériphériques (RUP) – d'autres d'un statut d'association – les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) etc., ceux – ci pourront être à l'initiative ou contribueraient dans la même dynamique que les grands sommets ou conférences internationaux, ou en concertation avec eux, une grande conférence sur l'eau afin de prendre la dimension de la gestion de la ressource en eau dans le bassin Caribéen.

1088 *Ibidem*, p.163

2 - L'impact de la doctrine administrative du Conseil d'État et un débat « *éclairé et ouvert* » sur la gouvernance de l'eau.

L'eau est une source de vie, malheureusement certains facteurs représentent une menace pour elle, par exemple, la surconsommation vient aggraver le risque de pénurie. Cette ressource est une préoccupation, une source de réflexions et, certainement, des solutions. L'initiative de telles réflexions est portée par des institutions dans le cadre d'études ou de colloques[1089]. Dans cette dynamique, deux institutions : le Conseil d'État et le Conseil économique, social et environnemental[1090], conjointement, ont pris part aux débats sur la ressource en eau et ce, afin de contribuer à son efficacité en termes de gestion. Cette réflexion, à ce propos, est très pertinente quant au regard qu'on a de la situation présente qui parfois, critiquée pour certains, ou catastrophique pour d'autres, mais c'est à l'issue d'innombrables interrogations que l'on parviendra à trouver une issue dans autour d'une table dans le cadre de *« débats éclairé et ouvert »*[1091]. En effet, selon le rapport évoqué, le Conseil d'État et *al,* par la voix de ces membres, s'interroge en se demandant, si *« l'eau est désormais considérée comme une ressource rare et comme un milieu à préserver pour la biodiversité qu'il abrite. Cela implique sans doute une plus forte immixtion de la puissance publique dans la gestion de cette ressource et de ce milieu. Mais jusqu'où ? »*[1092]. Cette interrogation est peu pertinente, elle ne fait que révéler l'étendue ou l'intervention, *ad hoc* ou pas, de l'État dans ce secteur, qui sous-tend la question relative à la responsabilité, souvent, commune mais également la dimension collective des choix relative à une telle gouvernance. Puisse que toutes mes activités de l'eau nécessitent un certain de degré de responsabilités et d'un niveau d'interventions. Qu'à ce titre la ressource en eau est, nous le rappelons, une propriété d'État – en termes de domanialité – sur l'ensemble des territoires français y compris sur ceux des départements d'outre-mer. Ces derniers bénéficiaient d'un régime juridique intégré de toutes les eaux[1093] qui a perduré jusqu'à la dernière réforme sur l'eau – celle de 2006. Il en résulte que cette perte de domanialité, à nouveau centralisée, a également des conséquences d'une part, sur la responsabilité de la ressource qui demeure depuis quelque dizaine d'année sur le plan local et d'autre part sur la gestion de l'eau. De ce fait, l'eau est devenue une responsabilité est partagée[1094], selon le niveau de hiérarchie de chacun des autorités intervenant à l'endroit de la gestion, et singulièrement sur chacun des territoires sur le plan local, et qu'en conséquence celle-ci – la gestion - leur renvoi à leur propre responsabilité. Toutefois, certains territoires, en l'occurrence, les territoires ultramarins sont défavorisés par rapport aux autres sur le plan national car, comme nous l'avons précédemment évoqué, ils se heurtent à leur propre handicap celui l'insularité et d'exiguïté. Précisions tout de même que cette thématique – de l'insularité - n'est pas au cœur de cette réflexion, et pourtant elle apparaît comme situation très préoccupante et, de ce fait affaiblit considérablement la volonté de ces acteurs locaux, face à de tels enjeux et quant aux objectifs à atteindre, et qui se voudraient spécifiquement et/ou exclusivement locales ! À cet égard, cette réflexion est porteuse de bonne intention, parce qu'elle cible, parmi ces thèmes sur l'eau, celui de la gouvernance en insistant, de façon plus précise, sur la notion de responsabilités. Cette

---

1089 *Ibidem,* 567 p.
1090 *Ibidem,* 567 p.
1091 *Ibidem,* 567p.
1092 *Ibidem,* p.8
1093 Le décret du 31 mars 1948 pris en application de la loi du 19 mars 1946, *Op. cit.,*
1094 Rappelons qu'elle l'est, d'une part, entre les services déconcentrés de l'État, tel que l'Agence Régional de Santé (ARS) et les collectivités territoriales : Communes et leurs groupements – intercommunalité et syndicats etc..

implication, volontaire ou contraignante, est un gage pour les autorités qui doivent mener cette affaire comme de *« bon père »* de famille, et être aussi efficace que stratégique dans le cadre de cette gestion en tenant compte aux enjeux de la ressource[1095]. Il s'ensuit, qu'avec autant de préoccupations, tant administratives que techniques[1096], également de *« l'affirmation de l'importance sociale, économique et environnementale de l'eau »*, ou encore de sa protection, de sa disponibilité que de sa qualité etc., de grands chantiers sont en perspectives. Autant dire qu'une réflexion commune, éveille la conscientisation de par ces aspects pris dans ce cadre afin de se traduire par des actions efficaces, d'améliorations et de corrections, ce qui enfin, nécessite davantage d'éclaircissements. Le constat d'administrations complexes dans ce secteur est l'un des points cruciaux, ainsi, au nombre d'administrations centrales disposant de part et d'autre, de compétences, partagées ou non, sur certaines missions voire des activités – comme sur le plan local, relative à cette ressource. S'ajoute les services territoriaux comme l'Agence de l'eau – sur le plan national, et Offices de l'eau dans territoires français d'Outre-mer, – ou encore les nombreuses polices de l'eau qui justifient la présence et surtout le rôle – central – de l'État dans ce domaine[1097]. Par ailleurs sur le plan de gestion de l'eau ou de sa gouvernance, le régime juridique domanial est très important quant aux transferts de compétence plus ou moins factice, car les objectifs ne sont, pratiquement, pas atteints ; par exemple, lorsque les objectifs environnementaux ont été actés[1098], parmi eux celui de la qualité, ou il était question *« du bon état écologique et chimique »* des eaux douces, il n'a pas été atteint en 2015. À cet égard, le Conseil d'État, demande plus de flexibilité quant au régime juridique domaniale des eaux douce trop centralisé[1099], s'ajoute à cela les règles dans ce secteur, au regret, pour la plupart de celles-ci et notamment de leurs inadaptations[1100] au territoire en ce qui concerne la compétence en cause. Il en résulte qu'en la matière, que les territoires insulaires, tel que la Guadeloupe, est davantage impactée par ces limites – administratives, juridiques entraînant des conséquences quant à la fonction économique des coûts : même si, comme nous le constatons, que les dysfonctionnements sont impactés par un grand nombre de faits évoqués par les recommandations des juridictions financières, elle permet de renseigner les destinataires du service.

1095 Selon ces autorités – Conseil d'État et al, *« Cette responsabilité ne pourra être pleinement et efficacement assumée que si les enjeux liés à la gestion de la ressource en eau, comme l'organisation et le fonctionnement de la gouvernance de l'eau, font l'objet d'un débat d'ensemble entre tous les acteurs concernés » in Op. cit.*p.

1096 C'est à dire la lutte contre les pertes d'eau, la récupération des eaux de pluie etc., que nous verrons dans le titre second de notre étude.

1097 Pour un bilan du rôle de l'État dans la gestion et la préservation de la ressource en eau, voir notamment.
Conseil d'État, *L'eau et son droit* (précité), pp. 24 et 25.

1098 Ceux qui ont été prévus dans la Directive cadre de 2000, *op. cit.,*

1099 Selon le rapport SAUVE J.-M., et al, *« L'existence d'un régime juridique domanial entièrement intégré sous le contrôle direct de l'État ne constitue pas à lui seul une garantie d'atteinte d'un bon état des eaux s'il ne s'accompagne pas de la mise en œuvre des autres aspects du modèle français de gestion de l'eau : faute pour lui d'y avoir mis en place en temps utile, comme en métropole, le mode de gestion de l'eau – associant agence de l'eau et financement de la politique de l'eau par des redevances pour utilisation ou pollution de la ressource – et d'avoir consacré avec les collectivités intéressées les moyens adéquats à la construction et à l'entretien des infrastructures, la situation des eaux – domaniales pour l'essentiel – y est pire qu'en métropole (cf. note 345) et l'information sur l'état de ces eaux encore plus lacunaire. » in* SAUVE J.-M., (Vice Pdt du C.E.,), et al,, Rapports publics du Conseil d'État, Collection Rapports publics du Conseil d'État, Op.cit., p. 280

1100 Comme le précise Jean-Marie Breton, *« L'inadaptation de la réglementation en vigueur au regard du contexte ultramarin et des retards structurels des DOM-ROM. » :* BRETON J-M., et *al., « Territoires ultramarins et compétences environnementales les DOM-ROM »*, Revue juridique de l'environnement, v° 5, n° spécial, 2013, p. 173

3 - Recommandations des autorités juridictionnelles et environnementales : éléments de politique de gestion

Les collectivités gestionnaires – communes et/ou leurs regroupements – ont tour à tour et inversement géré la ressource en eau et continue à le faire. Si cette ressource se trouvant sur le territoire, a été, à l'origine, gérée par les collectivités communales, disposant d'une compétence exclusive depuis la réforme sur l'eau de 2006, les groupements constitués par ces dernières, par leur choix, manifestement volontaire assurent eux également cette gestion. Ces derniers sont suivis par les juridictions financières, de par leur position qu'ils expriment en matière juridictionnelle, ou ces autorités peuvent être aussi transparentes qu'efficace dans leur gestion financière dont certaines situations les incitent à contourner les règles. En effet, au fils des années, les contraintes instaurées par les normes européennes et nationales ont, plus ou moins, remis en cause la question de la gouvernance de la ressource en eau sur un territoire donné et singulièrement la gestion des services d'eau potable. C'est une remise en cause qui résulte de nombreuses recommandations des juridictions financières de la chambre régionale des comptes et de la Cour des comptes[1101]. Il en résulte un nombre important de recommandations, elles sont de trois ordres : elles constatent des progrès, s'il y en eut, elles insistent sur des points importants à améliorer et enfin elles alertent lorsque la situation est catastrophique ou est en phase de l'être. Il va sans dire que ces autorités ont une tâche ardue, dont les contrôles – examens, investigations et bilans - ne leur échappent pas, notamment celui relative à l'intercommunalité en France. Celui-ci a été dressé par ladite juridiction financière - Cour des comptes - en 2005[1102] où le constat est sans appel. En effet la Cour constate que malgré, le regroupement de communes au sein d'une structure intercommunale cette gestion n'arrive pas à atteindre totalement ces objectifs. Cette gestion faite sur le plan communal avec ses propres autorités – gestionnaires - que les formes communales ou intercommunales de gestion s'accroissent[1103], et s'accompagnent davantage de complexités administratives et techniques, économiques et juridiques, rendant la situation très chaotique – constat fait en 1997 par la Cour des comptes ou les erreurs de gestion ont été constatées[1104]. Au nombre de constats, très précis, qui reposent sur des réalités dans la pratique des opérations relatives à ladite gestion de l'institution concernée, dont les recommandations faites par les rapports des juridictions financières - Chambre régionale des comptes ou de la Cour des comptes – sont, souvent accablantes, pouvant faire l'objet de saisine des tribunaux administratifs, à défaut des tribunaux judiciaires. Les juridictions financières, à travers leurs observations et recommandations participent, ne serait-ce qu'en théorie à l'amélioration à cette gestion. Leur intervention, n'est que participative, œuvrant pour une organisation meilleure, voire simplifiée de

---

[1101] À ce propos, voir BRICAULT J.-M., *« II. Commentaire du Rapport annuel de la Cour des comptes portant sur « l'intercommunalité en France »* (novembre 2005). In, Annuaire des collectivités locales. Tome 26, 2006. pp. 597-602.

[1102] Cour des comptes (C.C), la gestion des services publics locaux d'eaux et d'assainissement, rapport public particulier, Les éditions J.O.R.F, 2003

[1103] Comme le fait remarquer Bricault Jean-Michel, *« Ce succès quantitatif de l'intercommunalité souligné d'ailleurs par la Cour des comptes n'empêche pas cette dernière de s'interroger sur son efficacité. », Ibidem*, p. 597

[1104] En effet, la Cour des comptes dans son rapport de 1997, souligne une dispersion de l'organisation local ou les structures intercommunales sont trop étroites, que les contrôles sont insuffisants principalement dans le cadre de la gestion déléguée etc.. Voir, Cour des comptes (C.C) la gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement –Rapport public particulier. Éditions du J.O.R.F, janvier 1997, 172 p.

cette gestion ou de sa gouvernance[1105], ou encore encourage la réduction du nombre d'entités gestionnaires[1106].

Ces juridictions financières auxquelles nous faisons état, n'ont jamais cessé, depuis leur existence, voir leur instauration, d'exposer des faits ou sélections d'observations de part et d'autre. Ceux-ci peuvent être de deux ordres, à la fois, suivies de recommandations et de mesures dans un premier temps s'agissant des recommandations par exemple, à propos du développement de l'intercommunalité[1107]. Il s'ensuit également dans un second temps, un nombre important de mesures concrètes visant à améliorer l'utilisation des fonds publics et l'efficacité des services publics, Malheureusement, nombreux sont les exemples – dans le secteur de l'eau – qui illustrent ces questions[1108]. De plus, la Cour, dénonce un point culminant dans la gestion des territoires de l'eau par ces entités gestionnaires concernant les communes ou leur groupement, ce sont les *« périmètres qui sont loin d'être toujours pertinents »*[1109].[1110] *;* qu'à cet égard les autorités ont contribuer à certaines améliorations[1111]. D'autant plus, sur d'autres points, le précise Mme Levrault Anne-Marie, ou la Cour des Comptes (rapport public 2 010) et le Conseil d'État dans son rapport en 2010[1112] dénonce la difficulté qui réside dans l'identification de la police de l'eau par les acteurs concernés *:* que la police de l'eau *« est dispersée entre les acteurs insuffisamment coordonnée. »*[1113] Par ailleurs, rappelons que nous avons souligné l'impact de normes Européenne et nationales sur la gestion, celles-ci s'accompagnent d'un second problème : des moyens financiers considérables. En effet, c'est quasiment impossible d'envisager aucunes actions dans ce secteur sans évoquer la question des fonds nécessaires à l'organisation et au bon fonctionnement de l'ensemble du processus. De plus, en février 2018, la Cour des comptes, fait une recommandation relative la réorganisation de la gouvernance[1114] pour une réelle organisation, ce qui permettrait à terme de rationaliser les moyens[1115].

1105 Ainsi, la Cour en se saisissant des questions relatives à la rationalisation et de la simplification du processus, des dispositions – par exemple, la reforme relative aux fusions de certaines intercommunalités : la loi du 14 aout 2004 qui sont disponibles ne sont pas suffisamment utilités pour prendre la mesure des opérations ou *« de la mise en place des tailles suffisante » Ibidem,* p.597

1106 En effet, les intentions de la réforme *« Chevènement »* du 12 juillet 1999, portant sur le renforcement et surtout à la simplification de la coopération intercommunale, ont tracé des objectifs déterminés mais le bilan de cette réduction est plutôt « *maigre* ». Il en résulte que cela à entraîner une mutation très rapide du paysage administrative local, s'agissant de l'intercommunalité dont l'avenir demeure incertain (la velléité des fusions de communes).

1107 En effet, ces collectivités qui été créée, sous des formes, pour mieux gérer la ressource en eau, en lieu et place des communes volontaire, mais malheureusement *« reste caractérisé par un foisonnement des structures diverses, source d'opacité pour le citoyen et de coûts pour les finances publiques » Ibidem,* p.597

1108 Voir par exemple, Chambre régionale des comptes de Guadeloupe-Guyane-Martinique (CRC), Rapport d'observations définitives sur la gestion du Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe, année 2005 et suivantes, n° 2012-1212, du 18 décembre 2012

1109 Nous verrons cet aspect en d'étude, supra, *« Gouvernance de l'eau et fractionnement territoriaux des enjeux »*

1110 A effet les enquêtes les chambres régionales des comptes sont *formelles « ont constaté que les périmètres n'étaient pas toujours pertinents au regard des objectifs du législateur et des compétences exercées par les EPCI. Cette insuffisante pertinence des périmètres a eu pour conséquence le maintien des anciens syndicats et rendu nécessaire le recours à de nouveaux syndicats, ce qui n'a guère favorisé la rationalisation et la simplification de la carte intercommunale ».*

1111 Arrêté du 6 août 2020 relatif aux modalités d'instauration d'un simple périmètre de protection immédiate pour les captages d'eau destinée à la consommation humaine. *Op. cit*.

1112 Rapport Conseil d'État, *« L'eau et son droit », Op. cit.*

1113 LEVRAULT A.-M., et al, *« Évaluation de la politique de l'eau : Quelles orientations pour faire évoluer la politique de l'eau ? »*, Conseil général de l'environnement et du développement durable, inspecteur générale de l'administration *et al*, n°008843-02, 2013

1114 La doctrine et droit se sont appropriés de cette notion de gouvernance au sens large du termes : ainsi Catherine Ribot, l'une des intitulés de son articles : « l'Appel à la gouvernance de l'eau », in RIBOT C., *« Les réformes introduites par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques : impatients espoirs ou doutes résignés ? »*, JCP Environnement, 2007, p.7 ; ou encore, dans la loi sur l'eau de 2006, ou son titre IV s'intitule *« Planification et gouvernance »*.

1115 En effet, la Cour recommande aux acteurs concernés (trois principaux acteurs (Eau de Paris, le Sedif et le SEPG) de transférer la compétence eau à la Métropole du Grand Paris, dans le cadre d'une réelle organisation, ce qui permettrait à terme de rationaliser les

Jusqu'en fin 2017, les juridictions font pratiquement les mêmes recommandations, disons que pendant plus de 20 ans, elles contribuent à ce que la gestion l'eau ou de sa gouvernance soit meilleure, mais en vain… Pire encore dans son rapport de 2018[1116], celui-ci milite sans relâche pour *« une gestion cohérente de la production et de la distribution de l'eau" et "une eau de qualité au meilleur prix pour tous »*. Il en résulte que dans le secteur, l'avenir de la ressource en eau, des services publics d'eau ou de sa gouvernance est, depuis longtemps, en jeux, elle va au-delà toutes réflexions antérieures[1117]. L'avènement de toutes mutations quant aux bouleversements profond, tant par l'organisation ou du fonctionnement du processus de gestion a, au fur et à mesure, montré sa vraie réalité. Il en résulte qu'à travers les jugements des comptes ces juridictions financières contribuent à l'évolution dans le secteur de l'eau, par leurs recommandations et mesures, qui ne sont que des outils nécessaires éclairer les autorités qui sont charge de cette compétence.

B - Une gestion contestable et visions distinctes

Dans cette partie de l'étude, nous faisons état d'une *« gestion contestable* ». Celle qui vise à rendre compte des conditions, à la fois administrative et politique, économique, financière et technique dans lesquelles un nombre important de contestations, le plus souvent sociale ou sociétale, résultant des activités du processus de gestion. Il en résulte que ces contestations s'appuient, le plus souvent, sur des risques – prémices ou gravités - (…) de santé publique. Ces manifestations sont, pourtant crédibles, vont obliger les autorités publiques locales à prendre des mesures pour améliorer cette gouvernance par des choix politiques, confortée par un ensemble de – réglementations etc., - en vigueur. D'autre part, ces autorités, à travers leurs propositions, doivent adopter un comportement crédité d'une capacité d'anticipations rationnelles afin que cela les conduise à retenir la même vision. À ce titre, l'idée d'une organisation ou forme structurale *« publique ou privée »*, nourrit un débat, qui à notre sens, est à la fois trompeur et controversé. Car, il existe différentes dispositions ou formules permettant la participation des secteurs publics et/ou privés. Les différents moyens envisagés s'agissant des modes fonctionneront, selon certains facteurs - territoire, culture - politiques et autres – devrait permettre sa mise en œuvre au regard du contexte local et singulièrement ou un territoire insulaire[1118]. Précisons que les différentes étapes du processus ont souvent montré une certaine fébrilité dans son organisation administrative et financière. Cette base structurale est pourtant nécessaire et fondamentale. Celle-ci constitue une démarche orientée vers l'intérêt général dans son but, recherche un certain équilibre entre les acteurs à travers la concertation, du coup, cette réflexion nous permet d'adopter une démarche systémique résultant de ces prémisses. À l'instar du premier élément, nous entamerons une démarche orientée vers le caractère essentiel de la gestion des activités de l'eau, dont les origines semi-publiques ont été instaurées par la jurisprudence (1) ; ensuite, nous nous interrogerons sur l'effectivité de la régulation du processus entre sphère juridique c'est-à-dire public et privé (2), et enfin, sur le mode de gestion de l'eau, celle qui est à la base, un choix stratégique sur un périmètre déterminé lequel engage une collectivité sur une durée déterminée – de courte ou, le

---

outils de production et de mutualiser les investissements à venir pour améliorer la qualité de l'eauhttp://www.lagazettedescommunes.com/548538/grand-paris-la-cour-des-comptes-appelle-a-un-transfert-de-la-competence-eau-a-la-metropole/

1116 Rapport public annuel 2018 – février 2018 Cour des comptes - www.ccomptes.fr - @Courdescomptes

1117 Rapport annuel du Conseil d'État pour 1994 : Service public, services publics : déclin ou renouveau, p. 24 et 38

1118 Comme nous le verrons dans le second titre : *« (Ré) organisation de la gestion dans le secteur de l'eau potable : expérience et retour d'expériences », infra,* p.408

plus souvent, de moyens terme : Un choix qui est guidé par des nombreux impératifs nous donne l'occasion de débattre quant à son efficacité (3).

1 - Origine jurisprudentielle et caractère semi-public de gestion des activités de l'eau

La nature ou catégorie juridique de l'exploitation d'un service public est une question qui a déjà résolu par la jurisprudence dès le début du XXe siècle[1119] par cette célèbre affaire – celle du *Bac d'Eloka*[1120] -, dont nous ne reviendrons pas dessus. Cette affaire a marqué de son empreinte d'une pierre blanche, en créant, implicitement, une seconde catégorie de service public[1121], qualifié de service public industriel et commercial (SPIC)[1122] – à l'exemple de service public d'eau potable -, faisant, pour le moins, concurrence à celle d'origine : le service public administratif (SPA). Entre ces deux catégories la différence s'est creusée au fil du temps, et c'est la nature même du service, celui possédant le caractère administratif, qui a évolué, ne pouvait plus être sous l'égide ou être régulé par le droit public en raison de sa forte relation avec le facteur l'économie ou de sa forte implication, qui, de surcroît, étant à « *objet* » économique – autrement dit, de nature économique dudit service. Il en résulte d'une catégorie, certes, nouvelle, issue d'une construction jurisprudentielle[1123], qui, rappelons-le, est le service public industriel et commercial, celui-ci en définitive qui « *a pour objet d'exploiter une activité économique* »[1124]. En comme le précise Sandrine Garcerie, c'est « *l'activité économique exercée dans un intérêt public* »[1125]. Mais, cet intérêt public[1126] auquel nous faisons état, s'inscrit comme un vecteur essentiel à la satisfaction de l'intérêt véhiculé en l'espèce, et surtout est à la base même dudit service public considéré, de surcroît, certaines réglementations lui sont nécessairement appliquées ou applicables, voué d'exigences incontournables, ou une véritable contrainte, à la fois pour son fonctionnement mais également pour son organisation administrative. Il en découle de notre analyse que ces catégories de service public, ensemble reflète le caractère « semi-public ». Comme

---

1119 T.C., 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'ouest africain*, Rec. Lebon, p.91

1120 Cette jurisprudence a introduit la distinction entre service public industriel et commercial (SPIC) et service public administratif (SPA). En effet depuis cette distinction, la situation a évolué mais il existe encore certain nombre de conséquences juridiques. En effet, une ambiguïté profonde s'est posée lorsque le législateur est intervenu pour définir les notions de service public industriel et commercial (SPIC) et service public administratif (SPA). C'est à travers l'article L.2 221-1 du CGCT que cette tentative n'a pas pu préciser les limites aux seuls servies service public industriel et commercial. Ainsi a été qualifié de SPIC certain service, notamment celui de la distribution d'eau potable par l'article R 2 224-34 du CGCT.

1121 « *Au lendemain de l'arrêt du 22 janvier 1921, les maîtres de cette école* [celle du service public] *furent, et c'est un euphémisme, réservés à l'égard de la solution du Tribunal des conflits*. […] *Suit l'exposé des idées de P. Laroque et J. Delvolvé* […] *l'ambition de la doctrine avait toujours été de trouver un principe explicatif de la distinction droit public-droit privé* […] *La création de la catégorie juridique des SPIC obligeait l'administration dès lors qu'il y avait service de nature industrielle à utiliser le droit privé, comme l'expliquait J. Delvolvé. Dès lors l'existence de ce fameux principe était sauvée* […] *Ainsi s'explique également le regain doctrinal du service public* […] », *in* MESCHERIAKOFF A-S., *« L'arrêt du Bac d'Eloka. Légende et réalité d'une gestion privée de la puissance publique », RDP*, 1988, p. 1072.

1122 Comme le justifie Didier Truchet, que *« lors d'un conflit historique qui porte sur les opérations menés sur un marché [ou]la clé de la solution de ce conflit a été fournie tôt dans l'histoire du droit administratif » par la décision évoquée, in* TRUCHET D., *« Droit administratif »,* Sirey, coll., Université, 11é Ed., 2009, p.56

1123 C.E., 22 décembre 1921, *Sté générale d'armement,* Rec. Lebon p. 1109

1124 GINTRAND E., « Services publics locaux », JurisClasseur Administratif, Fasc. 126, 2009, n° 55

1125 GARCERIES S., *« l'élaboration d'une notion juridique de service public industriel et commercial : retour sur un instrument de la mise en œuvre d'une séparation politique et de l'économique en droit administratif français »*, Thèse de doctorat en droit public, de l'Université de Cergy-Pontoise, 2010, p. 11

1126 Le service public de distribution d'eau potable est, parmi tant d'autres, un service d'intérêt public à caractère industriel et commercial.

l'explique le Tribunal des conflits dans l'affaire *« Bac d'Eloka »*[1127] la gestion d'un service public industriel et commercial (SPIC) est, dans son ensemble, soumise au droit privé, mais pour son fonctionnement, celui-ci ne peut échapper, dans certains cas, aux contraintes des règles du droit public et encore de la collectivité locale – Communes et/ou son groupement —, gestionnaire de cette compétence. La collectivité communale est détenteur de cette compétente ou de son exclusivité et du choix de celui-ci de confier ou pas à un organisme privé – prestataire - ayant des relations contractuelles avec elle, de toute existence effective de la gestion desdites prestations ou mission. Par ailleurs, cet intérêt spécifique, ou l'intérêt de tous, est de bon augure, car il montre l'importance pour ces catégories d'avoir, directement ou indirectement, une articulation nettement meilleure que celle qui existe, tout en affaiblissant cette dichotomie existante entre elles. L'existence de nos jours d'une telle division ne peut permettre une meilleure efficacité, en revanche il y a là, une logique que suggère, certes, une révélation, en considérant ces catégories comme un ensemble autrement dit, un cadre semi- public de gestion. Laquelle qui, à notre sens, sera une référence déterminante pour la suite de notre démarche scientifique, éventuellement, d'une consolidation de ces catégories en un pôle ou en une unité de gestion – qui seront bien évidemment régies par des règles appropriées à cet effet - à l'instar de la gestion du service public d'eau potable, excepté le critère économique ou « *commercial* »[1128], une vision est portée d'avantage sur l'importance du mode de gestion ou de gouvernance – que nous verrons ensuite -. Cette catégorie est considérée en l'occurrence, le service public industriel et commercial, a fait l'objet, par la doctrine, pendant quelques décennies, de nombreuses interrogations à la fois sur son avenir[1129], mais également sur son *« devenir juridique »*[1130]. Lesquels nous permettent de nous s'interroger de façon beaucoup plus précise en se demandant : *« est-il encore possible de présenter le droit des services publics comme éclaté entre les services publics administratifs qui seraient soumis au droit administratif et au juge du même nom et les services publics industriels et commerciaux relevant le plus souvent du droit privé et du juge judiciaire ? »*[1131]En théorie, la doctrine estime qu'il y a un *« éclatement des catégories de service public et la résurgence au service public par nature »*[1132]. Cet éclatement n'a pas empêché leurs évolutions, encore d'accomplir les missions pour lesquelles ces compétences leur ont été attribués, et tout en se confrontant les unes aux autres à des situations difficiles - lorsque le service procède aux branches du droit public et/ou privé – et qu'en cas de confusion ou de doutes les juridictions sont interpellés, et faciliter leurs relations – administrative et commerciale, technique et financière etc. – à chaque situation.

2 - Effectivité de la régulation du processus entre sphère juridique publique et privé.

[1127] T.C 22 janvier 1921, *Sté commerciale de l'Ouest africain* - dit arrêt « *Bac d'Eloka », Op. cit,*

[1128] Selon l'article L. 2221-1 du Code général des collectivités territoriales selon lequel *« sont considérées comme industrielles et commerciales les exploitations susceptibles d'être gérées par les entreprises privées »*.

[1129] SEILLER B., *« l'érosion de la distinction SPA-SPIC », Op. cit.*

[1130] GARCERIES S., *Op. cit,* p. 11

[1131] SEILLER B., *« Droit administratif 2, l'action administrative »*, Flammarion, Coll. Champs Universitaire/Droit, n°2026, 2é éd., 2006, p. 837

[1132] BOUSSARD S. *« l'éclatement des catégories de services publics et la résurgence du service public par nature »*, RFDA, 2008 p.43

La réflexion concernant la (ré) organisation du processus étudié, bien souvent, se heurte à une opposition, certes, ancestrale, qui a encore lieu dans la pratique, entre ces deux logiques : sphère « *publique*» et sphère « *privée »,* qui a évolué depuis en laissant des traces, car la frontière tracée entre la première, et la seconde, n'est véritablement pas comprise, alors qu'ils représentent juridique le service public – d'eau. Ce faisant, ils nous incitent à croire à l'éternelle distinction entre ces deux catégories : sphères juridiques publiques et privées, dont les effets juridiques, sont dans le fond distinctes avec un but, objectivement. Cette distinction est encore présente en raison du type de gestion comme dans le secteur étudie : eau et gestion dans une dynamique de gouvernance. Cette opposition est beaucoup plus réelle dans les relations juridiques entre les collectivités et singulièrement entre les acteurs dans ce secteur. Elle l'est davantage dans les relations entre les usagers des services ou encore avec un tiers. Dans ce cadre la relation entre les unes comme les autres est effective par le mécanisme de la contractualisation : pour les premiers, assurent l'approvisionnement en eau potable au domicile l'usager en contrepartie d'un paiement selon leur consommation et pour les seconds, permettent d'assurer l'exécution d'un service « *public* » par le ou les missions du service d'eau choisi par ces derniers. C'est seulement dans cet ordre que le privé – personnes privées ou personnes morales de droits privés - peut entretenir ou conserver des liens avec le secteur public. Par ailleurs, ces opérations ou actions, auxquelles la loi et singulièrement les réglementations ont donné existence, sont devenues très courantes dans ce secteur privé qui, au fil du temps, se retrouve très souvent dans cette dynamique d'exécution du/des activités de service public dans les conditions administratives prévues à cet effet. Il en résulte de cette logique, plusieurs éléments dont la rentabilité financière, les stratégies et règles de gestion (industrielle/commerciale), de marchandisation du service et des transferts de compétences… Ces considérations entraînent des interrogations qui sont, par ailleurs, très légitimes pour qui, s'intéresse aux rôles de chaque pôle ou sphère. Celles-ci donnent une valeur performative à ces réflexions, certes théoriques, mais passionnantes. Il est important de préciser que, de la vision de l'eau, étant vu comme un bien public, s'oppose ou fait face à l'approche marchande ou réalité économique, que nous verrons ensuite[1133]. À cet effet, le facteur économique est peignant et n'arrive pas à infléchir ces sphères (publiques et privées). À cet égard l'on pourrait très bien dire que le caractère public ou privé dans l'exercice de la compétence *« eau »* emporte la dimension administrative en raison de la ressource en eau[1134] et des enjeux de celle-ci, ou encore que ce sont des services ou activités réglementaires comme le précisent les différents Codes[1135]. Toutefois qu'il s'agisse d'une sphère ou de l'autre, il existe des éléments qui contribuent au rapprochement de celles-ci, par exemple des responsabilités partagées, l'obligation de résultat etc. Depuis, ces éléments sont soumis aux textes réglementaires, lesquelles peuvent être appliqués aux prestataires privés quelle que soit sa nature juridique, incontestablement, soit par des règles de droit administratif (gestion du patrimoine et autres), mais également, le plus souvent, par des règles de droit privé ou civil (gestion du service d'eau et les relations clientèles), et dont le but est de les contraindre à poursuivre leur objectif, dicté par le mécanisme de contractualisation (délégation de service public par exemple). Preuve insolite des engagements au point vu des compétences déléguées. Partant des compétences, leur transfert est prévu par les textes ainsi, selon l'article L.2 224-7 du code des collectivités territoriales, du *« tout... »* ou, *«...parties »* des missions.

[1133] Voir, *« Valeur de l'eau et réalité économique », infra,* p.279

[1134] Celle qui fait référence au domaine public d'État.

[1135] Par exemple le Code général des collectivités territoriales, le Code de santé publique, Code de l'environnement et autres…

Lesquelles sont, à la fois, importantes et nécessitent et la présence de spécialistes de l'eau faisant intervenir ce secteur – privé – ou ? Phénomène de l'intercommunale, par des montages juridiques qui se sont amplifiés, selon leur forme juridique pour de ou des missions transférées. Ces formes conventionnelles, ne font qu'établir des rapports entre la collectivité (délégantes) et son prestataire (délégué), elles vont, également mettre en avant cette dichotomie, certes ancienne, mais de plus en plus juridicisée. Comme exemple, prenons le cas de l'affermage, qui résume une bonne partie de cette histoire. Certains auteurs, s'interrogeront sur cet aspect, comme Christelle Pézon[1136], en précisant que *« l'affermage des services publics d'eau potable : compromis public — privé »* ou encore, *« l'affermage des services d'eau potable : compromis historique entre solidarité et efficacité »*. Pourtant, la méthode historique sur laquelle est fondé le résonnement ne va pas sans poser de difficultés ou la situation est pour le moins confuse ! Elle nécessite, par ailleurs, un éclaircissement d'où il y a lieu de savoir, est-ce que le caractère ou la forme – publique et/ou privée - de la gestion de la ressource en eau potable suffira-t-il à rendre compte de la réalité des services publics de façon générale ou singulièrement en ce qui concerne les services d'eau potable ? En réalité ne sont que des critères de distinctions, avec autant d'effets, comme nous l'avons vu et qui, malheureusement, n'a plus court de nos jours selon la doctrine[1137]. Le droit – public et privé – a des limites, entre services publics administratifs et service publics industriels et commerciaux – de l'eau potable. Il en résulte que ces catégories ont un certain avenir, nous devons admettre qu'ils existeront encore selon leur nature mais pour l'exercice d'une telle gestion doit, obligatoirement, recourir à l'un des modes de gestion, car c'est le résultat qui compte au final autrement dit, l'objectif fixé.

3 - Mode de gestion de l'eau et efficacité ?

L'expérience du « *modèle* » français de gestion - de l'eau – est contestable ou discutable : considérée à une période reculée comme une innovation, tant appréciée par tous, qui, désormais s'essouffle en soulevant de nombreuses interrogations. Il ne s'agit pas de s'arrêter sur un constat qui a, bien évidemment, déjà été dressé, mais de voir à travers celui-ci, une véritable remise en cause d'un système, qui est devenu au fil du temps obsolète marqué par d'innombrables évolutions – sociales ou sociétales mais également, industrielle, législatives et réglementaires et surtout économique. Lesquels s'accompagnent d'innovations, d'améliorations et de transformations qui s'imposent dans le respect des règles. Dans de pareilles circonstances, le sort est jeté directement sur le pouvoir local – administratif et/ou politique – en endossant du coup cette responsabilité, plus ou moins partagée entre communes et groupements[1138]. Ce problème est réel sur la majeure partie des territoires français et encore plus critique dans les outre-mer et singulièrement en Guadeloupe, qui nécessite d'une grande réflexion. Ce débat porte ici sur l'efficacité des modes de gestions choisie par les opérateurs dans ce secteur. Ces modes de gestion, auquel nous faisons état, sont des modèles classiques et de nouveaux modes de gestions pour faire face à « *l'offre* » de service (de l'eau). Ces modes et formes administratifs de gestion, rappelons,- le, s'exerce sur un territoire donné, lequel a

---

[1136] PEZON C., *« Organisation et gestion des services d'eau potable en France hier et aujourd'hui »*, Revue d'économie industrielle, n° 127, 3e trimestre 2009 p.

[1137] Voir en ce sens, SEILLER B., *« l'érosion de la distinction SPA-SPIC »* AJDA, 2005, pp. 417-422

[1138] Selon Jacques Pélissard : « *Le maire est l'interface, c'est lui qui choisit l'outil, et le client, c'est l'ensemble des usagers, le maire est le réceptacle de la satisfaction ou de l'insatisfaction » :* Jacques PELISSARD, Président de l'association des maires de France et député-maire (UMP) de Lons-le-Saulnier (Jura) de 2004 à 2014.

été inscrit à divers ordres du jour[1139] au sein des conseils – municipaux et intercommunaux – entre discussions et choix, ou intérêt et désintérêt, souvent mal compris par les uns et les autres de ces autorités, devenu à terme une situation récurrente, en raison de leur efficacité ou de leur résultat attendu. Ce point vu est d'ailleurs très discutable. En effet, bien après avoir été choisis et instauré, les effets de cette gestion se ressentent. Les revendications de part et d'autre, d'où l'interrogation de sa remise cause par des usagers et groupements d'usagers – associations et autres, comme nous l'avons traité au titre II de la première partie de notre étude – entre l'absence de résultat pour une obligation de résultat – satisfactions des usagers - et les problèmes de bénéfices inexpliqués ou de rentes de situation[1140], ou de nombreuses interrogations se posent, surtout celle qui concerne, sur le plan institutionnel, la question du mode de gestion considéré. Cette interrogation à laquelle il convient d'apporter une réponse est la suivante, celle de savoir est-ce le mode de gestion - qu'il soit privé ou public - aura la vocation, une fois choisit, s'apparentera à celui que serai, à terme, une – bonne – Gestion, en s'accompagnant, également, de résultats performants ? Si dès l'origine la gestion de l'eau la France a *« connu un développement de l'externalisation de ce service, soit sous la forme d'une véritable privatisation, avec transfert des actifs à des entreprises privées, soit sous celle de la délégation de service public. »*[1141]. C'est le début d'un mouvement de balancier qui a permis et s'est traduit par un assouplissement lorsque les formes et modes administratifs de gestion ont été mis en place : de la régie et ses formes, à la délégation de service public et autres, et qu'à chaque difficulté ou d'une remise en cause, le basculement s'opère dans l'autre sens. Aussi, depuis quelques années, l'on observe un retour en mode régie ou de « *remunicipalisation* » accepté par certaines collectivités[1142] en réflexion pour d'autres[1143], motivé par des justifications de part et d'autre. Quel que soit le mode de gestion de l'eau envisagé, l'esprit d'une marchandisation demeurera, le droit de l'eau ne pourrait que s'incliner et le législateur légiférera, comme d'habitude, afin de trouver un juste équilibre. Il en résulte que la dynamique de la « (re)municipalisation », n'est qu'un scénario et des enjeux politiques, voire au pire un motif envisagé pour opérer un changement, avec peu de changement ! Car ces modes de gestion évoqués ont, pour la plupart des collectivités, été utilisés, souvent avec le jeu du transfert de compétence, quant à l'activité transférée de l'eau, qui n'a pas toujours été satisfaisant. Alors, envisager le scénario de la municipalisation ou *« re-munimalisation »* est une option envisageable. Il en résulte que ce scénario fausse le débat, car en passant d'une gestion

---

[1139] Sur la question du choix entre gestion directe et indirect ou, *le T.A., de Toulouse, ord. réf., 18 juill. 2005, n° 0502669 par laquelle le juge des référés a estimé : « qu'en ne prévoyant pas dans la réunion du 18 juillet 2005 un ordre du jour qui intègre la question préalable et non dilatoire du mode de gestion, le président du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine n'a pas satisfait à ses obligations légales et statutaires ». Le pourvoi contre cette ordonnance n'a pas été admis par le Conseil d'État :* C.E., 26 oct. 2005, *Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine, n° 283379, Rec. Lebon ;* Voir note, JOURDAN F., *« Services publics - Les modes de gestion des transports publics : entre tradition et innovation »,* Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, n° 29-33, 2012, p. 2261

1140 Nous verrons cet aspect, dans cadre de son analyse économique.

[1141] AUBY. J.-B., «*L'intervention départementale en faveur de la gestion d'un service public communal en régie »,* Droit Administratif n° 11, Novembre 2011, comm. 91 : *L'intervention départementale en faveur de la gestion d'un service public communal en régie : décision du* Cons. const., déc. 8 juill. 2011, n° 2011-146, QPC, *Département des Landes* : J. O.R.F, 9 Juillet 2011

1142 A cet effet, certaines collectivités ont déjà opter pour la remunicipalisation, c'est le cas de la ville de Grenoble, à Paris, où l'eau a été municipalisée en 2010 à l'issue de 25 années de délégation de la distribution de l'eau aux deux géants du secteur - Veolia pour la rive droite, et Suez pour la rive gauche – en faisant le choix du passage en régie pour des raisons économiques. En reprenant le contrôle sur l'ensemble de la filière, de la production à la distribution en passant par la facturation et la relation avec les usagers, a procuré des économies d'échelle et permis de gagner en efficacité.

[1143] En Guadeloupe, l'idée de changement est une volonté, certes, politique, mais aucunes actions ne se profile à l'horizon, si ce n'est que des discussions – pourparlers - dont les effets ont peu de portés, encore moins une quelconque concrétisation, du moins les concertations se poursuivent entre collectivités, que de l'espoir !

privée ou déléguée à une gestion publique ou régie, celui-ci est, implicitement ou explicitement en relation avec une municipalité et/ou une structure intercommunale, car l'eau, est une propriété de l'État, un service – public à la base, il en résulte que les effets de mutation ou changement doivent être portés sur un autre terrain : ne serait-ce pas sur le facteur économique ?

II - L'approche économique entre efficacité et rationalité de la gestion

La notion de « *gestion* » est, par nature, le socle de l'économie, en y ajoutant cette ressource naturelle, l *« eau »*, devient un support économique : un produit de consommation avec un prix déterminé au mètre cube. Ce sujet a occupé une place importante dans le débat politique tout en restant, plus ou moins, un véritable souci de nature économique. Avec l'évolution, les progrès accomplis dans le domaine de l'environnement, dont la ressource en eau est l'un de ses aspects, celle qui à conduit au développement économique, avec tant d'autres secteurs comme l'énergie, le sol etc. ainsi l'eau prend une valeur économique, car les usagers doivent payer le prix de la prestation et du coup, incontestablement c'est une réalité économique (I), depuis avec un libéralisme croissant, ou la défaillance de l'initiative privé, de l'interventionniste Étatique dans l'économie d'où l'instauration d'une nouvelle dynamique : l'intérêt public local. Ce facteur a permis de montrer ses limités et ainsi s'imposer entre intérêt général et intérêt local. Parmi eux, l'intérêt local est celui qui nous intéresse en raison de l'objet de notre étude mais également de l'impact qui en découlent du facteur économique dans son environnement (II).

A - Valeur de l'eau et réalité économique

Cette référence ou notion « *économique* » que l'on retrouve partout – n'oublions pas que c'est le monde de la finance qui impulse les décisions et actions - dans toutes activités, certes privées, mais également publics, à l'instar du secteur de l'eau, ou ressources et produits divers, a été attribué, involontairement, dans ce secteur, autrement dit, *« c'est la confrontation entre l'accroissement des besoins [en ressource en eau] et la limitation [desdites] ressource qui est le fondement de l'économie »*[1144] en est l'une des premières justifications.

Du coup, faisant un modèle économique de ce secteur, singulièrement en France qui, depuis quelques années, est remis en cause. Il va sans dire que l'approche économique observée depuis des décennies, est un facteur de plus en plus déterminant et ce, pour toutes activités de gestion. Celle-ci s'est amplifiée dans la majorité des pays ou État, fortement spécialisés dans la production de biens dans le secteur privé, mais également dans le secteur public et d'avantage avec le phénomène de la mondialisation. Cette mondialisation ou globalisation a pris son plein essor dans les années quatre-vingt-dix, en impliquant le concept de marché, lequel s'est amplement émancipé en raison de l'invincibilité du facteur économique qui demeure incontournable[1145] d'où, l'économie de

[1144] CALMETTE J.-F., *« La rareté en droit public »*, Collection logiques juridiques, L'Harmattan, p.16

[1145]Comme le précise Gérard Lafay, *« Il traduit le triomphe de l'économie de marché sur l'ensemble de la planète, à la suite de l'effondrement du modèle communiste. Les entreprises sont les principaux vecteurs de la mondialisation, et leur rôle tend à supplanter celui des Etats nationaux »* in LAFAY G., *« L'économie mondiale à l'aube du troisième millénaire »* in *« Clés pour le siècle »*, Dalloz, 2000, p.1408

marché[1146]-. De plus, cette approche économique dans le secteur de l'eau permet de répondre aux nombreux défis. Ceux-ci, s'expriment à travers une question encore controversée de la valeur économique de l'eau (1), celle qui, désormais, entraîne une conquête du marché (2) avec des conséquences financières notamment les cas rentes et profits injustifiés ou infructueux, lesquelles sont importantes en l'absence de contrôles réguliers (3).

1 - Reconnaissance de la valeur économique de l'eau

Nous avons brièvement évoqué l'affirmation de la valeur économique de l'eau à travers sa gestion par le droit, principalement celui dénommé *« droit de l'eau »*. En tant que, mécanisme régulateur le droit a, de façon générale, légiféré de façon constante sur la chose publique selon leur nature, et singulièrement dans ce secteur de l'eau, les actions, missions ou activités relatives aux services et donner certaines compétences aux acteurs leur permettant d'en assurer ces dites compétences. Dès le XIXe siècle, la transformation profonde des finalités de l'action publique, accompagnée de nombreuses mutations de son organisation (service public) se sont opérées. Malgré l'ambition affichée du droit de l'eau - celui-ci restait un élément accessoire ou symbolique qui s'est, au fil du temps, confirmé au regard des objectifs économiques prioritaires qu'imposaient ces réglementations à la gestion. Partant de ces considérations, la doctrine trouve toujours un intérêt particulier ou un objet pertinent, comme la valeur économique de l'eau ou une réflexion portant sur la question des activités économiques assurée par les collectivités. À ce propos, Adeline Rerolle, précise que c'est un *« ensemble des richesses apporté par l'eau »*[1147]. Rappelons-le, en effet, c'est depuis 1992, que les gouvernants ont, lors de la conférence internationale - sommet de Dublin[1148]- précisée que l'eau soit reconnue comme un *« bien économique »* par la communauté internationale. Car, cette ressource en eau doit obligatoirement faire l'objet d'une gestion rationnelle en prenant en compte à la fois l'offre et la demande en termes de compatibilité. Sur le plan national, les théoriciens ont ardemment réagi, tel Henri Smets. Celui-ci précise que *« dès lors que l'eau potable n'est pas une marchandise comme les autres, elle relève d'un régime distinct de règles sociales et économiques qui doivent être comprises et enseignées pour que la gestion de la ressource commune soit effectuée dans l'intérêt général »*[1149]. Celui-ci reconnaît également *« l'eau comme un bien essentiel dont la bonne gestion doit être considérée comme une nécessité au sein du groupe social. »*. Au début de ce millénaire, - le XXIe siècles-, les notions, d'efficacité et de performance, ont créé, pour ainsi dire, un lien de solidarité entre-deux. Lesquelles touchent à une réalité économique impliquant indirectement des *« principes de gestion économique »* dans ce secteur : comment éviter cette marchandisation de l'eau, alors même que l'on observe, depuis 2010, des mutations qui s'orientent progressivement vers ce que l'on appelle la *« remunicipalisation »*[1150]. Depuis quelques années, tout le monde reconnaît au moins, de part et d'autre que l'eau n'est pas une marchandise, « *mais* » autre chose tel que le droit

---

[1146] Selon Jean-Marc Daniel, *« l'économie de marché est la combinaison de la liberté et de la concurrence, et elle assure un équilibre entre offre et demande, production et consommation, qui conduit à la croissance économique »*, in, DANIEL J.-M., *« L'économie de marché : liberté et concurrence »*, l'Économie Politique, n° 37, 2008, p. 39

[1147] REROLLE A., *« De l'alchimie de l'eau à l'alchimie juridique : vers la reconnaissance de la valeur environnementale de l'eau ? »*, Droit et culture, n° 68, L'harmattan, 2014, p.165-184

[1148] Conférence internationale sur l'eau, Dublin 1992, Op. Cit.

[1149] SMETS H., *« La sensibilisation aux valeurs liées à l'eau et à la bonne gouvernance »*, VertigO, la revue électronique en sciences de l'environnement, Vol 4, No 3, Actes du colloque de Cogolin (France), 2003

[1150] Un aspect que nous développerons dans le second titre de cette partie.

humain (*droit reconnu par les Nations Unies*)[1151] pour certains, ou un « *bien* » public pour d'autres etc., ce débat n'est pas près de s'estomper à propos de cette ressource aux enjeux considérables, que cela nous permet ainsi de s'interroger sa pertinence pour mieux comprendre les raisons d'une telle réalité économique. Ainsi, peut – on considérer de nos jours que l'eau, après échos aux débats, et aux volumineux documents ou écrits, dans le cadre de sa gestion, à des fins de distribution à la population, a une valeur reflétant une réalité économique ? Nous avons vu, qu'au nombre de valeurs attribuées à l'eau, prenant une dimension dont la portée est importante, lui permet de produire des effets de façon continue dans un domaine aussi complexe que l'environnement ou d'être constamment au centre des préoccupations, qu'il devient de moins en moins impossible d'éviter cet aspect économique qui, selon l'activité associée à elle, lui assure certaines garanties. À ce titre, cette valeur économique, qu'on lui attribue est de moins en moins contestée. Celle-ci se présente comme ayant un caractère de « *bien* » ! Est-ce une propriété ou une chose – matérielle ou immatérielle ? Effet, une eau prélevée dans la nature, ayant subi certaines améliorations (traitement sanitaire) et distribué à la population, à toute logique une nature commerciale du service qui la délivre en contrepartie d'une facturation par rapport à une consommation effective. Ici le caractère essentiel du « *bien* » ou ressource en eau potable, dont la fonction et le but du service qui est de distribuer à la population, s'expliquent par une marchandisation de cette ressource ou un produit commercial : l'eau potable. À ces considérations, certains diront que c'est un confort, et d'autres, une survie de l'être humaine par cette dite alimentation en eau – potable - à domicile, que les juridictions, administratives et/ou civiles, sont aptes à vérifier et le font avec délicatesse. En effet, selon ces dernières, partant des – juridictions civiles – ou celles qui ont refusé toute interruption d'eau aux usagers récalcitrants ou mauvais payeurs[1152]. Par ailleurs, le juge administratif, de son côté, confirme ce point original dès le XVIIe siècle du caractère public de l'eau et singulier relevant du domaine public[1153], alors que les incidentes de cette marchandisation se confirment au fils des décennies. Il s'ensuit également, même lorsque l'eau est prélevée par des opérations de captages, pour la distribution de l'eau, le juge considère que – l'eau – est *« transformée en marchandise* »[1154]. Il en résulte que malgré le dogme de la domanialité publique de cette ressource, cette valeur économique des textes ne précise pas directement que c'est un bien réel, car le service de l'eau, dont le caractère essentiel de celle-ci ne pourrait admettre autre chose qu'une commercialité de l'eau. Cette réalité qui subsiste a en déplorer l'artifice, pour finalement déboucher en quelque sorte sur une impasse ou une difficulté que le droit à du mal à s'y faire : le marché de l'eau.

2 - La conquête du marché de l'eau et réflexions

[1151] À l'échelle internationale : En juillet 2010, les Nations unies ont adopté une résolution déclarant que l'accès à une eau propre et à des installations sanitaires constituait un droit humain fondamental. Quelques mois plus tard, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies a adopté une résolution similaire

[1152] Le juge civil, à propos de l'interruption, volontaire ou pas, de la distribution d'eau aux particuliers, précise à cet effet, qu'il « *ne serait humainement pas tolérable* » pour ces destinataires ou usagers du service d'eau : T.G.I., Paris, ord., réf. 20 novembre 1992.

[1153] En 1835, le Conseil d'État a considéré que l'eau distribuée aux particuliers appartient au domaine public ; C.E., 23 octobre 1835, *Delorme*, rec. Lebon, p. 578), ce dernier le confirme une trentaine d'année plus tard, en 1962 ; C.E., 16 novembre 1962, *Ville de Grenoble*, rec. Lebon, p. 611.

[1154] Cour d'appel de Paris, 8 décembre 1907, *Merchandier,* D., 1909 p.51

La ressource en eau a, depuis toujours, été et le demeure, une richesse[1155] pour les États ou territoires, disons-le, une *« richesse des nations »*[1156]. Avec de la mondialisation la légitimité, et compétences des État se réduisent considérablement par rapport aux enjeux de cette ressource, quant aux risques de conflits dans certains pays. En effet la ressource en eau douce demeure leur propriété, mais reste, tout de même, sous l'œil attentif de l'Union européenne quant à l'aspect qualitatif et quantitatif de l'eau[1157]. Sur le plan national, la nationalisation de l'eau en France est un débat corrompu et ce, pour la plupart des États et territoires – occupés. À cela s'ajoute le concept de marché ou marché de référence et quel que soit le secteur, cette ressource en eau est devenue un produit, une marchandise et autres attributs. À ce propos, l'Union Européenne, dans sa directive du 26 février 2014, a permis à ce que l'approvisionnement en eau et la gestion des ressources « *hydriques* » soient régis par des règles du marché intérieur européen[1158]. À la demande de contestataires – tel, l'initiative citoyenne Européenne – celle qui a permis à l'Union Européenne d'exclure *« l'approvisionnement en eau et la gestion des ressources hydriques »* des règles régissant le marché intérieur européen. Étant donné que l'eau, comme le prédisent les spécialistes et autres, mal maîtrisée, deviendront à terme, un bien rare, quant à une demande excessive peut être considérée, ou « *se régule par une valeur d'échange, un prix du marché »*[1159], d'où l'implication de la notion de « *marché* » ou « *science du marché* »[1160], ainsi un marché de l'eau. L'on doit y voir à cet égard, celle-ci comme une *« valeur d'échange* » dans une dynamique commerciale[1161]. Dans ce cadre, cette valeur d'échange s'oppose à une autre valeur, celle de l'usage, ou des usages ! *La question que l'on se pose est de savoir est-ce que l'on peut parler de valeur d'échange dans le cadre de marché de l'eau ou de sa gestion ?* La réponse est controversée selon les situations en présence à l'égard dudit concept de marché[1162]. Lequel évoque celui d'usage ou l'eau, ressource naturelle, considéré comme un bien d'usage et qu'en raison du facteur quantitatif – quantité, illimitée ou pas -, et malgré les conséquences des phénomènes naturels qu'elle subit, prend modestement une valeur ou un tel échange devient nécessaire en tant que « *marchandise* »[1163]. Il en découle que cette valeur d'échange d'un bien ou produit marchand, l'est en raison de son utilisation qui exige une formation des coûts, que sa production soit onéreuse et sa distribution également, d'où une valeur d'échange et une valeur d'usage, autrement dit une économie

---

1155 Précisons, la richesse réside dans la chose qui a un prix et non le prix qu'on en tire.

1156 SMITH A., *« Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations »*, traduction française, Paris, Gallimard, 1976

1157 En effet, les normes de qualité de l'eau sont définies par l'Union Européenne (divers Directives), et ce sont les autorités nationales qui sont chargées du prélèvement des échantillons pour vérifier la conformité de celle-ci (en France : l'Agence Régionale de Santé, pour son contrôle…)

1158 Directive, 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE

1159 CALMETTE J.-F., *« La rareté en droit public »*, *Op.cit.*, p.37

1160 Comme le précise Jean-François Calmette, *« l'économie politique classique [à tire d'exemple : Ricardo D., et MalthusT.-R] s'est fait science du marché, science de l'allocation optimale des ressources par un système de prix équilibré »*, *in* CALMETTE J.-F., *« La rareté en droit public »*, *Op.cit.*, p.16

1161 Celle qui correspondrai à une valeur déterminée ou celle qui sert à acheter et vendre.

1162 Comme le précise Pierre Strosser et Marielle Montigoul, *« le marché est rarement utilisé comme un instrument de gestion dans le domaine de l'eau alors qu'il est la théorie économique classique, le mécanisme optimal d'allocation des ressources »*, STROSSER P, et MONTIOU M., *«Vers des marchés de l'eau en France ? Quelques éléments de réflexion »*, *in*, FALQUE M. (Direct.,) *« L'eau entre règlementation et marché »*, Ed., Johanet, 2014, p. 265

1163 Ce mécanisme *« marchand »* apparaît pour les économistes comme une plus grande efficacité, c'est dans cette démarche la gestion et son droit - de l'eau- s'inscrivent pour recherche d'efficacité et de performance.

marchande[1164]. L'on sait par ailleurs que l'eau à une valeur d'usage inestimable pour toutes les espèces sur terre et particulièrement pour l'humain, mais sa valeur d'échange demeure un débat récurrent quant à la réalité de cet échange[1165]. Ainsi, cette valeur d'usage de l'eau est un besoin qui, pour avoir à son accès, est celle résultant de l'estimation d'un acheteur spécifique – les usagers – d'un vendeur – le service d'eau potable - dans le cadre d'un marché donné, ou le prix – la facturation de ses composantes – du bien – prix global de ce bien est la matérialisation en monnaie de cette valeur d'échange. Par ailleurs, depuis quelques années la France métropolitaine ou hexagonale, et ses territoires d'outre-mer se sont dotés d'institutions distinctes dans le secteur de l'eau. De par leurs compétences, ce sont des institutions où l'organisation est bien rodée en raison des années de pratique, ce que l'on ne retrouve pas dans d'autres États. Ces derniers pourront s'en inspirer et principalement, ceux des État-membre de l'Union Européenne. Ces institutions auxquelles nous faisons état sont, de façon directe ou indirecte, à la conquête du marché de l'eau disons-le. À ce propos, devons-nous considérer de la sorte que, si ce marché a été influencé et l'est encore, par les législations d'États, l'on pourrait se demander est-ce que la ressource en eau n'est victime de sa disponibilité ou de sa propre existence depuis les siècles derniers ? C'est qui qu'avec des conséquences naturelles que nous avons évoquées précédemment[1166], ou faisant apparaître une certaine inquiétude : sa rareté voire sa raréfaction. Ce constat révèle une situation *a priori* positive, car la raréfaction est un facteur d'alerte, qui confirme une atteinte particulière de la ressource quant à sa disponibilité et qui, de jour en jour, s'amplifie[1167]. Du coup, l'idée de *« marchandisation »* de la ressource en eau se confirme et continue de s'installer durablement. Il en résulte que les effets sur la ressource traduisent en fait, cette raréfaction, et dans ce cas la pénurie devient un véritable leitmotiv. Nous avons vu par ailleurs, que le législateur tente de tous faire pour la préservation, la protection de la qualité de l'eau, même en instaurant une incitation aux autorités pour mieux organiser sa gestion est insuffisant. C'est à se demander est-ce que l'idée de marchandisation est vraiment un succès ? En réalité elle ne fait que contribuer à cette dite gestion. En effet, si dans certains pays ce fut une solution, par exemple, aux États-Unis, l'Inde etc. Ces territoires ont des expériences locales de marchés de l'eau avec, plus ou moins de succès, mais se sont donné les moyens pour l'adapter à leur territoire et d'assurer leur distribution d'eau potable, comme c'est le cas sur certains territoires Européens[1168]. C'est dire que la caractérisation de ce marché de l'eau l'est avant tout dans le secteur privé et elle n'est pas totalement

---

[1164] Comme le précise Jean-Paul Haghe, *« Toute économie marchande repose par définition sur la prévalence de l'échange sur l'usage, ce qui signifie que les eaux courantes doivent être fragmentées, puisque seuls des fragments de la nature peuvent s'échanger (s'acheter et se vendre), et simultanément qu'elles soient homogénéisées, puisque l'entrée dans l'échange suppose la transformation de la particularité qualitative en uniformité quantitative». in,* HAGUE J.-P., « *les eaux courantes et l'Etat en France – 1789-1919 : du contrôle institutionnel à la fétichisation marchande »*, Thèse de doctorat en Géographie, Ecole des hautes études en sciences sociales , 1998, p. 12

[1165] Par exemple, lorsque les grandes sociétés, au niveau local, national, européen et international, comme la Lyonnaise des eaux, Vivendi Environnement et Saur International (Bouygues) etc., se partagent géographiquement les marchés de l'eau, dans ce schéma il y a échange entre ce qui est demandé et ce qui est offert, dont la valeur d'échéance existe réellement.

[1166] Rappelons ainsi, les phénomènes naturels, cas du réchauffement climatique

[1167] Le XX e siècle a été le millénaire selon le baromètre, affirmer une dégradation de la qualité de l'eau

[1168] En effet, si l'Angleterre et la France connaissent une forte concentration (dispose par exemple une entreprise pour une population déterminer, en revanche le marché de l'eau est bien installé en Allemagne avec une multitude d'entreprise pour une population donnée

étrangère à la France[1169]. En conséquence, la dynamique du marché apparaît comme une solution[1170], dont les incidences sont, parfois, graves en termes de profits – bénéfices ou rentes – quant à l'absence de contrôle de la gestion financière irrégulière découlant de cette activité.

3 - L'effet de contrôles partiels sur les activités économiques de l'eau entre rentes et profits.

Le secteur privé a souvent été critiqué, car celui-ci à une logique qui conduit à une maximisation du profit voire de rentes - de situations - dans le cadre de l'exécution des missions de service public qui lui sont attribuées[1171]. En revanche, dans le secteur public, ces opérations de vente d'eau en gros sont particulières aux collectivités : penser au profit, encore moins de rentes de situations est inimaginable et pourtant ! Étant en situation de monopole ou titulaire de l'exclusivité de cette compétence - en raison de la ressource en eau ces opérations ont permis aux collectivités d'envisager un système de fixation de prix – certes conventionné – qui leur permet de créer non pas des profits mais une situation de rentes, dont les contrôles sont partiels ou, souvent, aléatoires. Pour mieux comprendre notre démarche il convient de nous intéresser aux notions de « *rente* » et « *profit* », dont pour le premier, est définie comme un *« revenu périodique tiré d'un bien, d'un capital »*, mais pour notre analyse il s'agira d'une rente particulière ou *« rente de situation* », - notion évoquée en première partie d'étude. Lequel est entendue comme un *« avantage attribué à une personne faisant état d'une bonne situation financière* » et du second, celle de « *profit* » est définie comme une « *augmentation des biens que l'on possède, ou amélioration de situation qui résulte d'une activité »*[1172]. Il en résulte que ces notions n'ont pas le même contenu selon leur définition, mais renvoient à un avantage déterminé, plus ou moins exagéré. Nous traiterons cette notion de *« rente de situation »*, sous l'aspect ou analyse économique. Laquelle est entendue comme une *« entreprise réalisant des surprofits grâce à un avantage compétitif obtenu par sa position de leader technique ou technologique… »*[1173]. À ce propose, il y a réellement un avantage - profit ou un surprofit - qui doit être soumis l'exercice d'un contrôle comme toutes opérations financières. En effet, l'exemple de la vente de l'eau en gros ou contrat d'échange d'eau en tant qu'opération, implicitement, commerciale,

---

1169 En effet, sur le marché de l'eau, ceux qui sont constamment à la conquête de l'eau, autrement dit, ces « *mammouth*s » de l'eau Autrement dit, ces multinationales bien connus de la place, comme Vivendi ou Véolia, Société d'aménagement urbain et rurale (Saur) et autres…

1170 Ainsi comme l'écrit, Jean-François Calmette, « *le marché résout ainsi le problème de la rareté [ou de la raréfaction de la ressource en eau] en limitant l'accès aux biens rares au seuls consommateurs qui peuvent payer le prix demandé » in,* CALMETTE J.-F., *« La rareté en droit public »*, *Op.cit.,* p.37

1171 L'exemple de la privatisation des services d'approvisionnement en eau dans certains pays. Cette formule de privatisation est une opportunité, certes, efficace, dont les conditions sont drastiques avec peu d'assouplissements, et incitent ou organisent, volontairement ou pas, une péréquation constante des divers intérêts etc.. Il en résulte que les marges (bénéficiaires) ou profits sont importants En effet, dans une étude de cas préliminaire, le Rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable, M. Miloon Kothari, cite l'exemple de l'Angleterre et de la Bolivie. Ce dernier précise *qu'« Au Royaume-Uni, où la privatisation des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement a fait l'objet d'un contrôle rigoureux, une étude a révélé qu'après la privatisation les bénéfices des exploitants ont grimpé en flèche en termes réels alors que les clients devaient faire face à des hausses de prix constantes. Les salaires élevés et les avantages considérables offerts aux directeurs des compagnies privées ont soulevé un tollé général. […] La Bolivie, à la demande de la Banque mondiale, a confié la gestion du réseau d'approvisionnement en eau et d'assainissement de la ville de Cochabamba à un seul soumissionnaire réunissant plusieurs multinationales en 1999-2000. Dans le cadre de ce marché, qui devait s'étendre sur 40 ans, le tarif de l'eau a immédiatement augmenté, passant d'un niveau négligeable, de l'avis général, à environ 20% du revenu mensuel d'un ménage. Les forces armées sont intervenues pour mettre un terme aux manifestations de citoyens, faisant au moins six morts. Les manifestations se sont néanmoins poursuivies jusqu'à ce que le consortium soit chassé du pays. »* in Rapport sur « le droit à un logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant » (E/CN.4/2002/59).

1172 Définition donnée par le dictionnaire Le Robert

1173 *Ibidem,*

nous semble illustratif. Ainsi, cette opération s'exécute par un contrat conclu entre personne publique dont sa nature était juridiquement incertaine. C'est la jurisprudence administrative qui a apporté un éclaircissement à cette situation et a confirmé que le *« principe selon lequel le contrat de fourniture d'eau entre personnes publiques ne fait naître entre les cocontractants que des rapports de droit privé et ce, dès lors qu'il ne contient aucune des caractéristiques propres au contrat administratif »*[1174]. C'est véritablement un acte purement commercial ; cette opération qui est, plus ou moins, douteuse et qui frôle l'illégalité en raison du manque de justificatifs. Elle ne recueille, pratiquement, aucune délivrance d'autorisation administrative ou préfectorale mais, seulement par la conclusion d'une convention, principalement, entre collectivités, et très rarement, entre collectivités et prestataires privés. Il s'ensuit également que, dans les territoires français d'outre-mer et singulièrement en Guadeloupe, la vente d'eau se fait par réseaux publics, lesquels permettant le transfert d'eau – brute ou potable - et c'est un compteur, qui mesure des volumes d'eau vendue, dont le contrôle est, dans ce cadre, technique. En revanche, sur le plan national - en France hexagonale, la vente ou échange d'eau se fait, à la fois, par canalisation et, surtout par camion-citerne. De plus, dans la pratique, cette opération s'est toujours manifestée dans le cadre des relations, bien établie entre gestionnaires publiques – puisque c'est seulement entre elles - par le biais dudit service, de prestations ou autres - en raison de la mainmise des collectivités sur cette ressource ou autorité publique (L'État) détenant la propriété de l'eau. Ce qui est paradoxal dans le cadre de cette opération, celle-ci est considérée par la jurisprudence comme un acte purement commercial, en l'absence des règles de commercialité. Cela ne change rien à l'objectif finale de ces opérations car dans la sphère économique - de gestion de l'eau - cela se justifie, à la fois, pour satisfaire d'une priorité, la distribution de l'eau voire son accès et ensuite pour satisfaire le déséquilibre existant des zones déficitaires en eau. Par ailleurs, cette action ou opération commerciale implique à la fois une volonté d'action dans l'exercice de certaines compétences avec des incidences sur l'aspect économique, celui qui va ensuite produire des effets financiers dans ce secteur. Laquelle, partant du prix de ventes[1175] quel soit, directement ou indirectement, vont produire des profits considérables et/ou des rentes sous diverses formes. Si la perception des rentes prélevées sur l'eau ou bien de ses prestations est interdite[1176], ceux-ci sont donc considérables - une manne financière dirait-on !- Encore faudrait-il qu'il y ait un contrôle adéquat face à un tel risque[1177]. Lequel, dont l'eau en gestion n'est qu'un acte lucratif qui nécessite un contrôle quelle que soit la nature du prestataire sur un territoire déterminé. En France les mécanismes de contrôle sont aléatoires et prennent de formes diverses : entre le politique et l'administratif, et le secret

---

[1174] C.E., 15 septembre 2004, Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement c/Syndicat intercommunal de distribution d'eau du Nord – SIDEN, req., n° 230901, rec. Lebon T ; C.A.A., de Marseille, 9 juillet 2007, n° 04MA02198, commune d'Alet-les-Bains.

[1175] Ce prix de l'eau vendue comprend une part due à l'exploitant du vendeur et la redevance prélèvement de l'agence de l'eau, ainsi que la TVA au taux en vigueur (extrait du registre des délibérations du conseil municipale de la ville de Montauban (2014) n° 15 5/07/2014 : fourniture d'eau en gros de la commune de villemade-convention ville de Montauban/commune de villemade/société Veolia.

[1176] Comme le précise Henry Smets, *« Les transactions sur les "droits d'eau" ne sont pas libres et la propriété privée de l'eau, lorsqu'elle existe, est soumise à de multiples contraints. Ainsi, les titulaires de droits d'eau (de fait ou de droit) ne sont généralement pas autorisés à percevoir une rente sur la ressource elle-même ou une redevance au prorata de l'eau prélevée comme le feraient les titulaires de pétrole ("royalties"). De même, une région qui fournirait de l'eau à une autre ne peut prélever une rente sur l'eau fournie car l'eau est le bien de tous. »in* SMETS H., *«La sensibilisation aux valeurs liées à l'eau et à la bonne gouvernance »*, VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 1, 2003, p.3

[1177] Comme le précise Henri Smets, *« Comme les systèmes de distribution de l'eau potable sont des monopoles naturels, le risque est grand que ces monopoles n'engendrent des rentes dont bénéficieraient les employés (personnel pléthorique, salaires élevés et avantages divers), des politiciens et représentants élus (versements indus, taxes diverses, corruption, copinage) ou les actionnaires (rentes de situation, profits excessifs*) ». *Ibidem*, p.4

des affaires, l'équation est à géométrie variable, mais le doute persiste ! La source la plus fiable demeure encore le contrôle de la juridiction financière Cour des comptes ou chambre régionale des comptes celui qui a une valeur, seulement informative, et qui, ensuite permettront, ou laisserons le choix, à ceux qui ont un certain intérêt à agir selon leur capacité urique et de saisir la juridiction compétence concernée sur l'aspect qui mérite un éclaircissement, mais en vain. En conséquence, nous dirons qu'il se peut que le libéralisme, ait trouvé sa justification dans ses effets économiques.

B - Le libéralisme dans le secteur de l'eau et ses manifestations

Notre but ici n'est pas d'opposer les notions - libéralisme et interventionnisme – mais de montrer l'incidence du second sur le premier ou d'un « *interventionnisme libéral* »[1178]. En effet, dans cette partie de l'étude nous faisons état du concept du « *libéralisme* ». Le libéralisme est une doctrine, économique, selon lequel la régulation par le marché est la meilleure modalité de gestion de l'économie. À ce titre, l'on pourrait se demander *est-ce que le libéralisme trouve sa justification dans ses effets économiques ?* Étant donné que la ressource en eau est un aspect de l'environnement, nous qu'elle peut être, implicitement, un aspect de l'économie au gré d'une telle valeur justifiée au fils des années. Celle qui, depuis tantôt, régule le marché – aspect que nous avons précédemment étudié - mais également permet une gestion de l'un des aspects, objets ou support qui a valeur de l'économie – l'eau -, celle ou les spéculations[1179] n'est plus un motif mais, en quelque sorte, une exigence accrue. Par ailleurs, selon la doctrine, le libéralisme dans ce secteur de l'eau *« renvoie souvent, implicitement ou explicitement, à l'idée de rationalisation de la gestion et de l'implication croissante des [gestionnaires] privés »*[1180] *:* il en résulte de ces considérations, l'effet de l'initiative individuelle dont prône l'économie de marché. Ce qui nous semble convenable, mais ne lève pas toutes les interrogations dans ce domaine, a cela, l'on se demande qu'en est-il de cette « *rationalisation de la gestion »* tant attendu ! De plus, ce secteur de l'eau a, depuis quelques décennies, pris de l'importance quant à son principal usage et sa gestion en s'appuyant sur un élément fondamental, celui de l'accès à l'eau. Celle – ci est devenue une priorité quant à ses enjeux, les autres usagers, tel l'irrigation – gros consommateur d'eau douce – d'où l'inquiétude du facteur quantitatif, avec également des conséquences en période de sécheresse. Ces inquiétudes relancent de véritables défis qui sont relativement importants face à un immobilisme considérable des autorités, car l'insatisfaction dans ce secteur d'activité – gestion de l'eau potable, est beaucoup plus importante en ce qui concerne ces usagers qui exigent une qualité de service. En ce début de XXI é siècle, l'eau devrait être traitée comme toutes autres marchandises ou produits de première nécessité et la soumettre aux lois du marché en raison des objectifs qui tardent à être atteintes et ce, dans le but d'optimiser sa gestion. D'ailleurs, le mécanisme des prix, joue depuis des décennies, un rôle déterminant afin de réguler cette distribution d'eau le service et les usagers. Rappelons que l'eau à une valeur sociale qui, obligatoirement, doit s'accompagner de cette valeur économique. Car pour gérer la demande en eau

---

1178 A propos de l'origine de cette notion, nous précise Antoine Siffert, *« Bâtie par la doctrine au début des années 1930, la théorie des services publics industriels et commerciaux annonce l'« interventionnisme libéral » recommandé par les néo-libéraux français. »*, *in* SIFFRET A., *« libéralisme et service public »*, Thèse de doctorat en droit public, de l'Université du Havre, 2015, p. 357

1179 La spéculation, *« consiste à faire des choix qui engagent sur le futur, en anticipant certaines évolutions, et en prenant le risque que ces anticipations ne se réalisent pas »* ; https://www.economie.gouv.fr/facileco/speculation

1180 GUERIN-SCHNEIDER et GRAND'EDSNON A., *« Gestion et organisation des services d'eau en Europe. »*, Cahiers CGS, 2002, p.2

par rapport à l'offre, le facteur régulateur est le prix[1181], c'est celui-ci qui, en partie, permet de faire l'appoint et c'est une réalité économique (1) ; si certaines formes de libéralisme ont montré ses limites, l'aspect concurrentiel est un vecteur, qui dans ce secteur apparaît implicitement (2), qui génère des profits ou rentes, parfois, échappe aux contrôles financiers (3).

1 - Gestion de la demande en eau : une exigence libérale

Les études relatives à l'interventionniste étatique[1182] - commencé dès le XIXe siècle - ont démontré que ces interventions trouvaient leur racine sur le plan social ou sociétal[1183] à l'endroit où le libéralisme a échoué : À cet égard *pourrait-on, autant dire, en ce qui concerne l'eau ?* À une certaine époque, les priorités relatives aux objectifs de l'eau, en termes d'usages, n'étaient pas vraiment définies, tous les Humains utilisaient l'eau pour leur consommation domestique et autres usages. Cette ressource, depuis toujours, est une propriété de l'État[1184], celle participant à la satisfaction des besoins humains – qui au fil du temps a évolué -, au même titre que, tous autres services de nos jours[1185]-, celle-ci a un caractère « *public* » ou la satisfaction d'un plus grand nombre. Si à l'origine c'était une activité purement régalienne de l'État, obligatoire de par sa nécessité, à la fois sur le plan national et local ou singulièrement dans les territoires français d'Outre-mer, elle le demeure implicitement en raison de l'intérêt de la population de leur survie. Une telle nécessité implique une logique économique ou il va s'agir de gérer un mouvement balancier entre l'offre et la demande, comme pour toutes activités commerciales et singulièrement dans le secteur de l'eau de consommation domestique. Il est vrai qu'entre les deux facteurs – l'offre et la demande -, c'est principalement la population, ou singulièrement les usagers du service qui empathie[1186] au regard de la demande, parfois mal gérée et souvent peu satisfaite. C'est dire que la gestion de cette demande en eau a, au fil des années voire des décennies, pris une dimension relativement importante voire supra-étatique ou Européenne avec ce concept d'*« accès à l'eau »*. En effet, sur le plan Européen, la doctrine, les praticiens et spécialistes, autorités publiques nationales et internationales, lors des *« grandes messes »* ou sommets mondiaux ont donné de la voix, de l'éloquence parfois vouée d'une ambition puérile et pédantesque sur ces questions. Cet élan a permis de sensibiliser ces chefs d'État et gouvernants en s'accordant sur un point : le droit fondamental de l'accès universel aux biens public, tel l'eau et son accès. Cet accès à l'eau n'est pas toujours satisfait en raison de nombreux facteurs quant à la demande en eau qui ne cesse d'augmenter[1187]. Il en résulte qu'à travers cet aspect, la gestion

---

1181 Selon les travaux de Jean-François Calmette, *« les prix signalent les pénuries, orientent les décisions, excluent les moins disposer à payer » in,* CALMETTE J.-F., *« La rareté en droit public »*, *Op.cit.,* p.17

1182 Rappelons- le, lorsque l'État intervient dans un voire plusieurs domaine d'activité économique et sociale

1183 À titre d'exemple l'on peut citer les travaux de thèse de DEMETRE COMSA N., *« La nécessité de l'intervention de l'État en matière économique (la sélection artificielle, cause de l'évolution sociale) »,* thèse pour le Doctorat, Paris, Pedone A., 1896, 168 p.

1184 Etant donné que toute chose vivante est constituée d'eau, un particulier ou un petit groupe de la population ne doit pas s'en accaparer et en faire une affaire personnelle.

1185 Par exemple, il convient de faire référence à l'électricité (énergie électrique) ou encore, de télécommunication (moyens des transmissions, d'informations etc.)

1186 À l'unanimité des auteurs, ils ne cessent d'insister sur le sort de la population qui augmente surtout dans les pays en développement.

1187 Comme le précise Institut national de la statistique et des études économiques, *« Le volume annuel prélevé pour l'Alimentation en Eau Potable (AEP) augmente chaque année depuis ces cinq dernières années. Entre 2010 et 2012, la quantité prélevée a subi une hausse de 19 %. La demande en eau potable devient de plus en plus importante face à des ressources de plus en plus vulnérables ».* In, Institut national de la statistique et des études économiques, *« des indicateurs pour apprécier le Développement Durable en Guadeloupe », Insee,* Dossier Guadeloupe, n° 5, 2015, p.8

ne pouvait qu'être entraînée dans la tourmente économique. Dans ce cadre, le concept de « *demande* », entendu comme un « *ensemble des biens ou des services demandés par les acheteurs* », *s'accompagne d'une autre notion, celle de « gestion ». Une gestion de la demande qui va s'appuyer sur les prévisions.* À cet effet, *la question pour nous est de savoir, quelle est la place de la prévision dans le cadre de la demande afin de mieux la gérer ?* Rappelons que l'eau, ressource naturelle, est, à une certaine période, limitée et des actions de prévisions sont nécessaires et souhaitables : à cet égard, doit-on envisager une ou plusieurs pratiques de prévisions ? Cette estimation réalisée dans le cadre de la gestion de la demande, impose une méthode efficace qui est, suivie d'une politique d'incitation financière : Si ailleurs, c'est-à-dire sur le plan international, la prévision de la demande en eau est une préoccupation, en France cette question ne s'est pas vraiment posée, même si de simples opérations de prévision se réalisent, de part et d'autre, en sa faveur. Il en résulte que cette pratique a été peu efficace, en raison des objectifs à atteindre. C'est la raison pour laquelle les gestionnaires des services d'eau potable devront faire des prouesses dans cette voie, c'est-à-dire améliorer leurs pratiques de prévision de la demande. En revanche, nous ne pourrons dire qu'elle n'existe pas dans les faits, mais les méthodes de mesure ou d'estimation ne permettent pas, pour l'instant, d'obtenir des résultats suffisamment fiables, car cette prévision surestime la demande future, en négligeant l'évolution démographique du territoire. L'une des difficultés, c'est lorsque la consommation réelle s'avère inférieure aux prévisions. Qu'il s'ensuive, d'un déséquilibre où le recouvrement du coût des infrastructures réalisées, devient une problématique puisque la base de la facturation reste fortement inférieure aux hypothèses retenues dans le plan de financement. Autrement dit, la mauvaise prévision quant à la croissance de la demande ou encore des erreurs de prévision, peut affecter la structure de gestion d'eau potable, avec des répercussions - des pertes financières - d'où la remise en cause du contrat (cas de délégation de service publique).

2 - Le secteur de l'eau : une concurrence implicite ?

La notion de concurrence est d'origine doctrinale - doctrine économique – celle-ci est issue du libéralisme. Selon le dictionnaire le Robert, c'est une « *doctrine selon laquelle la liberté économique, le libre jeu de l'entreprise ne doivent pas être entravés* **».** Ces considérations font appellent à la concurrence plus précisément à la libre concurrence sur un marché déterminé. Ce marché, auquel nous faisons état[1188] -, se diffèrent des autres de par sa spécificité, c'est celui de l'eau quant à sa conquête par les entreprises privées. Celui-ci révèle d'une certaine concurrence difficile à cerner, car en amont les collectivités sont à l'origine de toutes opérations. Il y a, certes, l'implication de ces entreprises, celles exerçant une activité de nature privée, y compris de cette concurrence dans lequel les grandes sociétés (multinationales de l'eau), sont plus impactées par ce jeu de concurrence dans ce secteur, comparativement aux collectivités. Cette situation, donne l'impression qu'il existe un certain degré de concurrence, à cet égard, l'on est tenté de se demander est-ce que *ce fonctionnement répond aux règles ou aux conditions de la concurrence ; ou encore, est-ce qu'il existe une « compétition » économique, alors que la question de la performance des services se pose ?* Pour répondre à une telle interrogation, l'on doit savoir, à quel niveau que l'on se place pour mesurer cette situation. À notre sens, elle est mitigée : en effet, lorsque l'on se place sur le terrain de la propriété privée, la concurrence est possible et inversement lorsqu'il s'agit d'une propriété publique. Dans le

[1188] Voir, *« La conquête du marché de l'eau et réflexion », Infra,* p.281

secteur de l'eau, la situation est d'une complexité relative. À cela, il faut un certain éclaircissement, lequel apporté par la doctrine, ainsi : *« la propriété privée est une composante de la concurrence. S'il y a un seul propriétaire – l'État ou quelqu'un qui ne peut consolider sa propriété exclusive* [1189] *»*. Étant donné que ce secteur est ouvert à tous, apparaît comme une fausse concurrence, ou une situation de concurrence imparfaite[1190]. Une « *concurrence* » réellement établie depuis l'ordonnance de 1986[1191] et qui ont évolué depuis, apparaît comme une situation particulière dans ce secteur de l'eau, et singulièrement à travers les opérations – activités - de gestion. Cette dernière, de façon implicite, arbore ce phénomène de concurrence à travers ces activités. En effet, dans ce secteur, la soumission à la concurrence ou à ces opérations, est soumise à plusieurs conditions, notamment la transparence des procédures de passation qui sont régulées par le procédé de la contractualisation[1192], qui s'est imposé davantage dans le cadre de la délégation de service public – dans la distribution et surtout pour les activités de production d'eau en particulier. Il en résulte d'une réalité, purement, juridique dont le législateur a marqué d'une célèbre législation, dont l'acte I, date d'une vingtaine d'années. C'est en effet, les lois dites « *sapin* » I et II, pour la première : la loi du 29 janvier 1993[1193] et la seconde, II, loi du 9 décembre 2016[1194], avec certaines évolutions qui, à cet effet, allaient répondre à un impératif d'ordre public, dont leur objectif est de garantir les relations commerciales par une procédure de mise en concurrence et singulièrement dans le secteur de l'eau. Ces réformes qui, précédemment, ont été évoquées sont contraignantes et répondent, tout simplement, à une liberté d'accès sur un marché concurrentiel réservé, principalement, aux entreprises privées ou des opérateurs économiques à ces activés de l'eau et qu'en revanche, elles concernent beaucoup moins, voire implicitement, les collectivités gestionnaires, car se sont-elles qui proposent ces appels d'offres ou à concurrences, et exercent les principaux contrôles. Ces dispositions législatives permettent à ce secteur d'atteindre un certain niveau de concurrence, que nous qualifions de *« concurrence partielle »* sur le marché. Cette dynamique occupe une place considérable dans la majorité des secteurs et singulièrement dans le secteur de l'eau ou, à terme, les collectivités – gestionnaires – perdent, au fils des années, leur légitimité quant à cette compétence et perdront cette mainmise sur la gestion de leur ressource en eau quant aux nombreuses exigences qu'elle nécessite et l'implication fulgurante des opérateurs économiques dans ce secteur. Comparativement aux nombreux secteurs concurrentiels ceux qui résultent du jeu de la concurrence s'expliquent par une compétition économique sur ce marché[1195]. D'ailleurs nous l'avons constaté dans ce secteur cette compétence, dans le passé était un monopole est désormais depuis 2006 une exclusivité. De plus avec l'impact du droit communautaire et ses motivations sur les services sur plan national, un vent de liberté dans le cadre de gestion souffle dans ce secteur et elles s'accompagnent de règles de concurrences qui sont accrues. Comme le précise Elvira Talapina, « *c'est la concurrence qui commence à jouer le rôle principal dans l'économie et*

1189 DANIEL J.-M., *« L'économie de marché : liberté et concurrence »*, l'Économie Politique, n° 37, 2008, p. 41

1190 C'est-à-dire, celle qui aura une grande influence dans les relations ou échanges contractuelles entre les principaux acteurs.

1191 Ordonnance n° 86-1243 du 1 décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, J.O.R.F du 07 juillet 2006

1192 C'est-à-dire des procédés contractuels ou conventionnels – à l'origine les procédés utilisés dans le cadre des concessions à l'époque (XIX è siècle).

1193 Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, *Op. cit.*,

1194 Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, J.O.R.F n°0287 du 10 décembre 2016

1195 Comme le précise, Laetitia Guerin-Schneider et Antoine Grand'Esnon, *« chacun des pays a trouvé des modes d'organisation qui lui conviennent mais en même temps reste confronté à la nécessité pratique de renforcer la transparence et la concurrence dans ce secteur » in*, GUERIN-SCHNEIDER et GRAND'EDSNON A,. *« Gestion et organisation des services d'eau en Europe. », Op.cit.*, p.2

même dans les autres sphères de la vie sociale, les conceptions du service public et des contrats publics ont radicalement changé.[1196] Ainsi l'aspect économique continue à s'installer confortablement dans le droit de la concurrence. Ce dernier qui, pour la pérennité et la survie du processus de gestion, se manifeste par la fixation d'un prix ou d'une tarification qui est un instrument de financements de ces services environnementaux.

3 - La tarification : instrument de financement des services environnementaux de l'eau

L'analyse économique s'est intéressée depuis quelque décennie à la question de la tarification. C'est l'un des enjeux parmi les nombreux défis dans ce secteur qu'il faut mettre en évidence. C'est un instrument de financement des services environnementaux de l'eau dans lequel les opérations sont diversifiées – tel que les infrastructures liées à l'eau et de ces services etc. elle présente dans ce cadre, un vecteur déterminant et permet de montrer que la ressource en eau, subit une certaine évaluation économique quant aux services rendus aux usagers et surtout dans le cadre de la distribution d'eau potable. Car *« la distribution de l'eau est un service public [ou environnemental] décentralisé dont le choix des modalités de gestion incombe exclusivement aux municipalités, ce qui explique la différence de prix de l'eau selon les communes concernées »*[1197]. Selon les lettres de cette définition, le concept de tarification un élément d'ordre économique, et c'est également, l'un des fondements du financement de ces services dont le prix[1198], et/ou les redevances[1199] etc. Ces facteurs caractérisent, de façon générale, ce système de tarification, lesquels est analysé sous l'angle de l'aspect économique et, émettent des effets économiques, plus ou moins, clairs et, plutôt, cohérents car ils permettent aux entreprises, prestataires ou collectivités, de prendre certaines décisions rationnelles. Toutefois, l'efficacité des mesures prises, celles qui sont relatives à la tarification par les gestionnaires (publics/privés) sont infléchies par rapport à l'élasticité de la demande en eau et ce, depuis quelques décennies, d'où un constat : l'impossibilité d'atteindre une stabilité autrement dit, un certain équilibre. À ce titre, sur ce marché en question – celui de l'eau potable – l'accroissement de la demande est un facteur influent et, davantage à l'importance du facteur quantitatif. Celle-ci – la demande – est affectée en raison de périodes de détresses ou de diète hydrique. Dans ce cadre, il n'est pas étonnant de constater que le facteur économique agit en permanence sur celui de la tarification : c'est une évidence ! Car en parallèle, ce sont les infrastructures qui, à terme, manqueront d'entretiens et seront défaillantes ou vétustes avec les conséquences que nous avons évoquées[1200]. Face à cette réalité nous devons en effet, nous interroger sur une telle situation juridico-économique et ainsi savoir quels sont leurs impacts, en tant qu'instrument de financement, au regard l'analyse économique ? En effet la tarification est, certes, équitable et efficace pour le service et la prestation rendue aux usagers. Elle est de plus soumise à l'application d'instruments économiques et de sa prise en compte en tant que valeur économique déterminée[1201] ou de son intégration, tels que les taxes, les redevances et

---

1196 TALAPINA E., *« Contribution à la théorie du droit public économique par l'analyse économique du droit français et du droit russe », Op. cit*, p.334

1197 SIFFRET A., *« libéralisme et service public », Op. cit*., p.52

1198 Selon le dictionnaire le Robert, c'est un *« rapport d'échange entre un bien ou un service et la monnaie. »*

1199 Selon le dictionnaire le Robert c'est la *« taxe due en contrepartie de l'utilisation d'un service public. »*

1200 C'est à dire la discontinuité dans la distribution d'eau par exemple.

1201 GREGORY M., *« La prise en compte de la valeur économique dans la tarification d'une redevance pour service rendu »*, Dr. adm. chron 1, 2011

autres, comme des moyens appropriés pour rationaliser le service ou du processus de gestion. Ces instruments considérés, sont appréciés par la théorie économique et précise un certain nombre d'objectifs aux tarifs publics[1202] : ainsi, collecter des recettes dans un but de couvrir, partiellement ou totalement, car le coût du service est le principal objectif. Il en résulte que *« les tarifs publics influencent le niveau général des prix et, au-delà, la compétitivité de l'économie nationale »*[1203]. Que cette tarification soit flexible ou pas, elle est considérée comme un instrument de politique économique, qui a, en fait, des impacts objectifs car le but d'une telle incitation est, également, de préserver la ressource et de permettre aux usagers de prendre conscience de ces faits[1204], en évitant principalement le gaspillage des ressources[1205]. Face à ces considérations, le comportement de l'usager celui mettant en cause l'abus constaté, est fautif et coûteux. Ces problèmes de financement se résolvent à partir de cette étape et non directement par l'intervention de l'État. Rappelons que ce n'est plus l'État qui intervient directement dans le mécanisme de la tarification, ce sont, principalement, les acteurs ou singulièrement les collectivités gestionnaires desdits services qui les fixent, en respectant ces nombreuses réglementations, appliquées à celle-ci, la rendant, souvent, incompréhensible ou immorale. Cette manœuvre ne peut, en principe, déroger à la réglementation. Cependant, alors que ce sont les mêmes règles d'applications, avec certaines modifications – prix de l'eau au mètre cube (m3) et certaines redevances etc., ce sont les usagers qui sont facturés et quel que soit le périmètre, ce qui n'exclut pas l'existence d'une péréquation, quelle que soit sa justification ou pas.

Section II - Prise en compte des outils de pérennisation dans le processus de gestion de la ressource en eau.

La question environnementale a, depuis quelques années, fait l'objet de thèmes majeurs à travers des disciplines distinctes et transversales. Elle s'analyse comme un vecteur pour son développement à travers sa gestion. À cet égard, celle-ci suscite de nombreuses interrogations, notamment, celles qui sont liées aux pratiques de la préservation pérenne voire durable de l'eau, pour que celle-ci demeure une ressource permanente sur un territoire délimité juridiquement par des périmètres de protections. Car si l'eau est une composante de l'environnement, celui-ci *« prend [également] en considération l'homme dans son milieu artificiel ou naturel »*[1206]. Précisons que la prise en compte du facteur environnemental, est avant tout une donnée qui a été validée au plan Européen, ensuite au plan national, accompagné notamment de dispositifs distincts (Directives – législations – réglementations), transposés pour les uns et légiférer pour les autres. Par ailleurs, cette dimension environnementale a fait son entrée dans le monde juridique au fil des années, avec un

---

1202 C.E., 6 novembre 1998, Comité national interprofessionnel de l'horticulture florale et ornementale et des pépinières (CNJH), req. , n°171317, Rec. Lebon p. 387

1203 JEANNENEY P.-A et *al., « redevances pour service rendu et redevance pour occupation du domaine public»,* Etudes du Conseil d'Etat, la Documentation française, 2002, p. 39

1204 Comme le précise Gérard Voisin, *« La théorie économique montre, effectivement, que la tarification d'un service public industriel et commercial à son coût marginal est optimale pour l'intérêt de la collectivité. Le fait de facturer l'eau à son coût effectif permet de responsabiliser les consommateurs d'eau en tenant compte non seulement du coût des investissements réalisés et de leur amortissement, mais aussi de la consommation constatée. » in,* Question écrite avec réponse, n° 119 de M. Gérard Voisin, (Député de Saône-et-Loire – Groupe Union pour la Démocratie Française), « Eau – Facturation – Réglementation», J.O.R.F Ass. Nat ., du 23 juin 1997

1205 Nous verrons plus loin, de façon plus précise, les ou les facteurs incitatifs (cas du principe pollueur-payeur)

1206 PRIEUR M., *« Droit de l'environnement »*, 6ème éd., Précis, Dalloz, 2011, p.3

assemblage de son corpus – droit de l'Environnement, et dans un code du même nom. Celui-ci est très complexe, autrement dit, un « *droit carrefour* »[1207]et comporte, comme toutes autres normes juridiques, des règles[1208] et des sanctions dont les atteintes à l'Environnement pouvant affecter ce droit, et garantissant également la vie, voire la santé de l'Homme. Par ailleurs, dans le domaine de l'eau douce, il existe trois principaux secteurs dont nous avons fait état, l'usage domestique, est toujours le premier à être sanctionné (qualité et coûts). Normalement, à chaque secteur sa responsabilité, en effet le mauvais comportement de l'un en termes de pollutions ou de gaspillage, ne doit pas pénaliser l'autre niveau, comme le rappel la Cour des comptes dans son rapport (février 2015) : Même si la sanction environnementale consiste à ce que le pollueur paye, la sanction financière doit concerner le principal intéressé, or l'on constate que c'est l'usager domestique qui paye beaucoup plus, alors que le secteur de l'agriculture productiviste, c'est le premier consommateur et pollueur de l'eau ! Par ailleurs, la mise en place des politiques Européennes sur le plan national et surtout sur le plan régional a un coût et les résultats ne sont que partiellement atteints ou sont en deçà des objectifs prévus. Pourtant les États doivent, obligatoirement, faire appliquer ces normes environnementales et celles de développements durables et autres, aux activités de l'eau car, l'objectif visé concerne la qualité de l'eau[1209] sur leur territoire. Cette obligation crée une difficulté en termes de relation entre les collectivités et l'État. En effet, ces collectivités – maître d'ouvrage des travaux - doivent payer avec les aides des institutions spécifiques de l'eau[1210] selon les contraintes Européenne (Directives). La mise en place de ces directives est difficile, parfois en défaveur des collectivités, qui ne disposent pas toujours des moyens financiers suffisants les permettant de respecter les délais et, surtout, le rythme des investissements. Cette situation génère des risques sur le plan politique et social [1211]avec des répercussions sur les factures d'eau, alors que la fameuse question du développement durable est un facteur à prendre en compte au premier plan ! À cet effet l'on s'en tiendra à ce concept de durabilité, qui doit nécessairement s'appliquer à l'eau, dans le cadre d'une perspectif de développement durable. (§– I). Parallèlement l'accent sera mis sur les moyens pour se doter d'instruments efficaces afin de permettre d'atteindre un niveau élevé de protection de l'environnement, par une pratique incitative que sont les coûts, en termes de sanctions. Précisons que la réglementation, même si elle va contraindre le comportement des pollueurs a, pendant longtemps, été un sujet de débat en raison de l'absence de sanctions. Avec l'évolution, celle-ci a recours aux instruments économiques qui, de par son caractère incitatif, auront plus d'effets. Éventuellement elle doit être suivie d'une procédure stricte qui contribuera activement à la réalisation de cet objectif. (§– II)

I - De la nécessaire durabilité de la ressource en eau et sa gestion

Ce concept d'« *environnement* » est un facteur qui, globalement, n'est qu'un outil nécessaire qui s'avère souvent insuffisant car il ne garantit pas toujours la réalisation effective d'une protection maintenue de l'environnement, telle l'eau douce. Il s'ensuit également que ce facteur fait appel à des

---

[1207] En reprenant à notre compte la réflexion Rafael ROMI sur ce concept. Ou les droit de l'environnement est un droit au formes multiples.

[1208] Celles qui sont relatives au respect de normes environnementales de l'exploitation et de ses usages.

[1209] C'est-à-dire, l'alimentation en eau potable, pollution ; assainissement…

[1210] C'est-à-dire, l'Agence de l'eau pour la France et de l'Office de l'eau pour les outre-mer.

[1211] Comme référence les dossiers thématiques sur les questions de l'eau écris par Bernard Barraqué sur le site du CNRS. http://www.cnrs.fr/cw/dossiers/doseau/decouv/france/Barraque2.html#5.

préoccupations qui se situent à la confluence des autres inquiétudes, tel que l'économie, l'aménagement et le territoire par exemple, que se partage également le droit de l'eau. Ce dernier est, singulièrement, l'un de ses aspects et parmi les premiers éléments mis en avant : celui de la protection, qui fait partie de ceux-là : quelle sensibilité, dirait-on ! Or, nous constatons que les spécialistes – théoriciens, praticiens, scientifiques, politiques et autres - sont unanimes à reconnaître que la protection est une garantie, que le seul l'aspect environnemental ne peut suffire à elle pour y parvenir, l'implication d'autres éléments comme celui du développement durable est recommandée au regard du doit de l'eau (A). Dans cette configuration, le droit de l'environnement et le droit de l'eau, aussi divers par leurs finalités se rencontrent, devaient éviter la discorde et permettre qu'à travers une meilleure corrélation que la protection atteigne son paroxysme au regard du standard de qualité (B).

A - Implication des éléments du développement durable entre protection préventive et partage équitable de la ressource en eau.

Les composantes du développement durable sont envisagées comme éléments d'orientations futures, ou *« dans chacun d'elles, le progrès est freiné par la disponibilité limitée et souvent la vulnérabilité des ressources en eau… »,* À travers ces considérations, la recherche d'équilibre passe par une solidarisation de ces trois éléments classiques. En revanche dans ce secteur le facteur environnemental ne peut être satisfait sans avoir recours aux instruments économiques et sociaux.

Le problème de gestion face à la raréfaction – momentanée ou durable – de la ressource en l'eau est, pour les autorités de, plus en plus, préoccupant. Ces dernières se sont interrogées sur la nécessité des usages de l'eau, ou de ses usages raisonnés par l'ensemble de la population et singulièrement les usages du service d'eau. En effet, la question du « *bon* » usage des ressources en eau – potable - est un discours récurrent. Ce débat dont la résultante est basée sur l'information, la sensibilisation, le respect de règles d'usages sous réserves - de sanctions – cas de sécheresse - ou pour d'autres usages sont, en particulier, prévus par les arrêtés de sécheresse. En réalité, si l'Homme ou l'usager à une part de responsabilité, la nature, elle aussi, de par ces caprices, est également responsable – en raison des phénomènes naturels déjà évoqués. Si aucuns efforts ne peuvent être demandés à la nature, en revanche des efforts supplémentaires peuvent être demandés aux usagers. De plus, malgré les campagnes d'informations pour économiser l'eau, quant aux usages raisonnés et nécessaires, ce qui leur permette, implicitement, de participer à la gestion de l'eau. (2) Il en résulte qu'en économisant l'eau potable c'est finalement la société qui en est le bénéficiaire (3)

1 - Amélioration des services et performance environnementale

Le maintien de la qualité de l'eau et la performance des infrastructures – réseaux d'eau – sont l'un des enjeux primordiaux pour la satisfaction du facteur ou service environnemental dans les politiques sectorielles. Il va s'agir ici de s'intéresser aux moyens techniques, un facteur patrimonial et déterminant : le patrimoine technique d'infrastructure. Celui-ci nécessite certaines améliorations pour une meilleure gestion. Ce patrimoine des collectivités est représenté par l'ensemble des infrastructures – les moyens de transport, de stockages : retenues d'eau et réservoirs etc., autant d'éléments qui vont permettent d'atteindre des objectifs multiples ou des performances environnementaux et la satisfaction des facteurs : qualité, quantité et singulièrement celui de l'accès à l'eau.

Depuis quelques décennies, les institutions – législateurs, autorités juridictionnelles - ont émis de nombreuses prescriptions lesquelles permettant d'assurer la protection des éléments de la nature, à l'exemple de la ressource. Cette dernière, est l'une des préoccupations de notre étude et dont ces contraintes vont concerner les réseaux d'eau – transfert et distribution d'eau… - Ces mesures ont été prises contre tout danger de pollutions des sources, rivières, fournisseur pour le traitement en eau potable[1212]. Ces prescriptions sont nécessaires, malheureusement elles sont insuffisantes en raison des évolutions sociétales, tout en prenant en compte un outil complémentaire, comme le développement durable. Un mécanisme selon lequel la durabilité s'implique aux éventuelles actions et des moyens techniques – infrastructures. C'est dire que la durabilité de telles infrastructures est liée aux matériaux de base qui les constituent – aspect que nous ne développerons pas ici. En revanche, avec les incidences liées à leur vétusté, leur nocivité, ou à la négligence des contrôles et d'entretiens, c'est toujours et encore les facteurs de manques, ou de pénurie – économique de l'eau - qui sensibilise davantage et par conséquent devient une préoccupation originelle. En effet, ces infrastructures sont des moyens techniques qui permettent le transfert et le partage de l'eau est défaillant et conduit à un approvisionnement insuffisant en eau. De plus, ces moyens dont la durée de vie – technique – est, plus ou moins, longue, et dans le cadre de leur gestion, s'inscrivent dans une démarche de long terme qui va, automatiquement, intégrer des évolutions liées notamment aux changements globaux et aux nouvelles technologies. Celles dans lequel l'eau destinée à satisfaire un usage particulier, nécessite, bien évidemment, des coûts d'entretiens importants et réguliers afin de garantir durablement la qualité de l'eau et d'assurer leur transport sans interruption, ce qui leur permettre d'accroître leur performance. Une performance qui se trouve ainsi à la croisée des éléments déterminants ou d'enjeux techniques, à la fois, organisationnelle par rapport au service et, économiques et financiers par rapport aux coûts et bénéfices. Il en résulte que la performance environnementale est davantage une contrainte pour toutes compétences comportant des obligations, singulièrement un résultat dans le cadre de la distribution de l'eau potable, elle se joue, en partie, sur ces désagréments ou désordres – selon lesquelles l'absence ou la négligence des contrôles sont constatées, et en dépit d'actions ne font que créer davantage de complications. Non seulement, la qualité est affectée, la quantité l'est également puisque les pertes sont conséquentes. De plus, cette performance environnementale est, à notre sens, une des exceptions à la mise en œuvre des moyens nécessaires pour l'atteindre, car une crise, tant qu'elle n'est pas résolue est simplement endormie, d'où l'incertitude d'un apaisement et d'une probable insurrection. Si tous les problèmes ne se résolvent pas dans les temps, certaines améliorations peuvent remédier à cette circonstance dans une dynamique de performances environnementales, d'où l'usage raisonné de cette ressource en eau.

2 - Économie de l'eau quant à l'usage raisonné

La notion d'« *économie* » étudiée, analysée dans cette partie de l'étude est principalement celle qui fait appel aux notions d'administration, organisationnelle, et de gestion à l'échelle sociale ou populaire. L'on pense, à cet effet, à la politique de l'eau quant à son économie pouvant être fait par un usage raisonné de la population, consommateur, ou usagers du service d'eau. Un usage qui s'apparente comme une forme de gestion personnelle ou individuelle en raison de l'utilisation, en grande quantité ou pas, de l'eau mais également, tout en fonctionnant dans une dynamique ou le

[1212] C.E., 2 novembre 1966, *Société champenoise des carburants*, Rec. Lebon, p.581

risque de raréfaction de l'eau est probable. Il en résulte, de l'économie de l'eau, une double responsabilité qui, à la fois, est personnelle aux gestionnaires – celle des autorités publiques, (Pertes importantes d'eau par fuites etc.) ; et celle de la population ou usagers du service d'eau dont la consommation d'eau peut-être élevée selon l'importance de l'usage. De surcroît, cette notion étudiée a un lien direct avec l'offre et surtout la demande en eau d'où l'intérêt de sa conservation, de préservation, de sa durabilité… Autant de notions qui peuvent s'impliquer en aval – en termes de prévention - ou en amont, si cela est encore possible, dans cette dynamique d'économiser l'eau. Cet effort est souvent demandé aux consommateurs d'eau domestiques et non aux agriculteurs, car il s'agit de réduire l'usage de la ressource en eau, qu'elle soit traitée – normes de potabilité- ou non. De plus lorsque l'on se réfère à la répartition mondiale de l'eau, les spécialistes estiment que les deux tiers de la surface de la planète sont recouverts par les océans : l'eau sur la terre est composée à 97 % d'eau salée et seulement 3 % d'eau douce. Si, sur le territoire français, la situation hydrologique n'est pas encore critique, les ressources en eau demeurent suffisantes, mais elles sont réparties inégalement, cela reste une grosse problématique que la nature même ne peut résoudre : entre les eaux de surface, les eaux souterraines et les eaux pluviales. Des ressources de natures différentes qu'il faudra en faire l'usage nécessaire et approprié.

Par ailleurs, avec l'évolution de la connaissance scientifique, celle avec qui est apparue la notion de l'« *écologie* » (dès 1970)[1213] est un facteur sensibilisateur. En effet, étant essentiellement centré sur la protection de la nature, la lutte contre le réchauffement climatique etc., à cet égard, l'écologie considère l'Humain comme un prédateur, un ennemi de la nature. Face à la ressource en eau, ce dernier doit obligatoirement changer de comportement afin de satisfaire au respect des équilibres écologiques, souvent, menacés par les effets de ses actions. Il en résulte que si l'eau est nécessaire aux écosystèmes, elle est également nécessaire à la vie de l'homme ou « *denier* » de la vie – l'eau qui pour cela, devrait adopter une démarche qui consiste dans la *« politique écologique des petits gestes »*[1214]. De petits gestes ou de simples gestes à condition qu'ils soient efficaces, qu'ils soient à la portée de tous, car dans ce secteur les collectivités gestionnaires peuvent gérer la ressource en eau jusqu'à un certain niveau, même si l'eau, est annoncée, de part et d'autre, comme un *« bien marchant »* ou une *« marchandise »*, en espérant que le prix de l'eau pourrait résoudre les problèmes d'efficacité et de productivité ! C'est la raison pour laquelle nous prenons faits et causes en ce qui concerne les utilisations des ressources en eau et singulièrement celle qu'utilisent les particuliers au quotidien, par un acte nous pourrons qualifier de *« gestes écologiques »*, autrement dit, le fait d'avoir des comportements écologiques au quotidien. C'est par exemple : économiser l'eau - prendre une douche au lieu d'un bain, et couper l'eau pendant qu'on se savonne ou lorsqu'on se brosse les dents… Ces utilisateurs, ou consommatrice d'eau, peuvent soutenir les gestionnaires dans la gestion de la demande, ou dans le cadre de la gestion quantitative, car il s'agira de lutter contre le gaspillage et le compenser par l'usage des ressources dites *« alternatives »*, c'est-à-dire l'utilisation des eaux pluviales, la dessalinisation, le traitement des eaux usées[1215]. Il en résulte que la gestion de l'offre ou de la disponibilité des eaux distribuables l'est afin de satisfaire la demande eau, pour cela, assurer une certaine éducation et de sensibiliser la population est, en général, de la compétence des autorités

[1213] Rappelons que ce terme « *écologie* » a été inventé en 1866 par Ernst Haeckel, un biologiste allemand pour expliquer l'étude des relations entre les êtres vivants et leur environnement.

[1214] DELEAGE J.-P., *« La politique des petits gestes »*, Ecologie & politique, 2012/v°, N° 44, 2012, p. 5-10

[1215] Nous aborderons ces aspects dans les prochaines parties de l'étude

publiques. Des actions, qui dans un but préventif, sont d'une telle efficacité lorsque la formation des usagers ou l'information transmise à celle-ci sur l'économie d'eau ne sont que des préalables.

3 - De l'eau potable et satisfaction de la population

En voulant analyser l'eau – potable – et la société sous l'angle du développement durable, notamment du point de vue du droit, cela nous permettra de comprendre comment cet aspect est devenu un tel enjeu, singulièrement dans les rapports tout à la fois, emplie de séduction et parfois d'incompréhensions entre ces deux éléments.

Précisons que cette dimension du développement durable, touche directement à une « *théorie* » devenu un pilier, voir un principe fondamental ou un droit de l'homme : l'accès à l'eau[1216]. Lequel doit permettre un accès universel à l'eau ou, un approvisionnement en eau potable de façon durable à la société tout entière. Laquelle est considérée comme un *« ensemble des personnes entre lesquelles existent des rapports durables et organisés avec des institutions »*[1217]. Précisons que le service d'eau potable, à une obligation de résultat ou de délivrance d'un produit de consommation. Il en résulte que l'accès des ménages à l'approvisionnement en eau et les craintes des usagers n'ont fait qu'actualiser un peu plus les débats devenus à termes récurrents. La fréquence de ces rencontres - de discussions et de tables rondes – est devenue une pratique commune de nos jours, avec comme objet principal la santé publique.

L'on constate par ailleurs, que l'accès à l'eau, ne crée pas que du bonheur, celui-ci crée souvent des situations malheureuses, voire des inégalités. Autrement dit, cette dimension apparaît comme un phénomène social particulièrement regrettable, pouvant être évitée, pour ne pas créer de nouvelles catégories de démunies, plus précisément, les pauvres de la ressource eau potable. Comme l'écrit Christian Bouquet, *« dans la plupart des pays du Sud, l'accès à l'eau domestique pour tous n'est toujours pas un droit humain élémentaire, pas davantage qu'un devoir de solidarité planétaire »*[1218]. Comme illustration les pays en voie de développement, En Afrique, les plus démunies se contentent de 30 litres d'eau par jour, le plus souvent obtenues dans des conditions difficiles, alors qu'en France, la moyenne de consommation par jour et par personne est entre 120 et 170 litres. Cette situation marque une grande différence, elle fait cependant appel à deux notions, d'une part, celle de la pauvreté et d'autre part, celle de l'équité sociale. En effet, la notion d'*« équité sociale »* est un enjeu fondamental du développement durable, celle qui crée de la motivation et encourage à ce qu'on offre des conditions de vie justes et équitables pour une population demandeuse, afin que celle-ci puisse accéder à leurs besoins fondamentaux et singulièrement à une eau potable disponible. Rappelons que les dispositions de la loi dite « *Brottes* » de 2013[1219], a apporté une solution partielle ou juridique à l'accès à l'eau et non concernant la disponibilité de la ressource eau en termes quantitative, et potable en termes qualitative. De plus, ce qui paradoxale, c'est que la répartition équitable de l'eau, est une préoccupation constante des autorités publiques. Si dans les pays en voie de développement et les responsables de l'élaboration de la politique de l'eau ont souvent du mal à résoudre ce problème de répartition de la ressource en eau potable, l'expérience des pays d'Europe et

---

1216 Celui qui a été reconnu par l'Assemblée générale des nations unies (ONU) en 2010.
1217 Définition donné par le dictionnaire le Robert.
1218 BOUQUET C., *« La pauvreté, entre l'eau et le profit», in « Eaux, pauvreté et crises sociales »*, IRD Edition, Colloques et séminaires, 2013, p. 63
1219 Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013, *Op. cit,*

singulièrement sur les territoires français porte à conclure que certaines réalisations dans ce domaine sont possibles. Pour ce faire, les gouvernants des États sur le plan international, les autorités publiques nationale et locale doivent se donner tous les moyens pour lutter pour un meilleur l'accès à l'eau. Par leur intervention, maîtriser la disponibilité en eau, améliorer les services existants ou d'en créer s'il n'existe pas, mais que cette situation soit rétablie sur tous les territoires qui ont une certaine capacité ou d'être soutenue par les gouvernants des territoires voisins lors des sommets internationaux. Il en résulte que les autorités se sont organisées et continuent de l'être sur le plan administratif et juridique, technique et économique, cela leur permettant de satisfaire d'autres enjeux.

B - La protection de l'environnement et standards de qualité.

L'aspect environnemental de l'eau, traité sur le plan de la responsabilité, nous invite à nous s'interroger sur sa préservation, sa protection, sa conservation etc., en effet nous allons nous intéresser à la préservation les ressources en eau, en particulier celle dont l'objectif est de satisfaire à la consommation domestique, à la fois au point de vue quantitatif et qualitatif. Et, sans vouloir tomber dans une forme de « *déterminisme* » : l'on pourra se demander comment assurer un niveau élevé de protection environnementale ou de préserver cette ressource de façon pérenne voire durable ? il y a donc une volonté de réfléchir sur la meilleure façon de gérer cette ressource pour que ces objectifs soient atteints et pour que celle-ci demeure une ressource permanente sur un territoire déterminé. Partant de ces réflexions cela nous permettra d'avoir une marge de manœuvre dans la latitude de nos réponses. Rappelons-le, que l'objet principal : l'eau, celle nécessaire à la personne. Elle l'est également, au regard du standard de qualité. À cet effet, l'on fera remarquer que l'aspect environnemental, facteur central, est un vecteur qui a pris de l'importance quant à son élément de base : l'eau.

De plus, ce facteur environnemental, *« prend en considération l'homme dans son milieu artificiel ou naturel »*[1220]. Précisions par ailleurs, que la prise en compte de cet aspect a été l'une des interrogations posée au plan Européen puis au plan national. Elle a été acceptée favorablement par les autorités avec le mérite d'avoir des réponses juridiques, plus ou moins, adapté et ainsi a accompagné de nombreuses mesures Européennes - directives – et françaises – législations et réglementations -. Cette dimension environnementale a fait son entrée dans le monde juridique, elle comporte, comme toutes normes juridiques, des règles[1221] et des sanctions en cas atteintes relatives au droit à la vie, au droit à la santé dus à la qualité de l'eau[1222] : Qu'en est-il de leur effectivité ? (1), mais également du facteur qui, souvent, est en relation avec la protection de l'eau : la biodiversité (2) pouvant être une alerte face aux risques et aux éventuelles responsabilités (3).

1 - La dimension environnementale et son effectivité

La dimension environnementale est la conséquence d'une règle de droit dénommé le droit l'environnement. En son état actuel, celui-ci soulève, plus en moins, d'anxiété selon le secteur auquel il s'applique. À cela s'ajoutent quelques imprécisions et des incompréhensions juridiques. Pour mieux

---

[1220] PRIEUR M., « *Droit de l'environnement* », 7ème éd., Précis, Dalloz, 2016, p.3

[1221] Celles relatives au respect des normes environnementales pour l'exploitation et des usagers de l'eau douce etc…

[1222] Comme le cas de pollution des eaux douces par les pesticides, Chlordécone en Guadeloupe par exemple

comprendre nous aurons recours à un historicisme et se reporter ainsi, à l'aube des années soixante-dix afin de mesurer le chemin parcouru quant à sa construction juridique mais également pour se réjouir des progrès accomplis. De nos jours pourrait-on encore se féliciter de ses prouesses, alors qu'il est davantage considéré comme une contrainte à tous les paliers de notre société.

Cette dimension environnementale s'impose à travers les activités de toutes natures, relativement à la ressource en eau et de diversifications relatives aux activités et aux processus tout entier ne doit pas être affecté par ces impacts, bien au contraire. C'est une norme spécifique lequel qui, à travers plusieurs facteurs va contribuer à l'existence de la ressource en eau, afin qu'ils s'appliquent correctement. Mais, tout ne semble pas être clair, entre la dimension environnementale et la ressource en eau, car il existe tout de même, un certain *« flou »* juridique, lequel qu'il convient de mettre en lumière dans ce secteur particulier qui est celui de l'eau.

Dans un premier temps, la norme environnementale ici est celui qui concerne l'eau quant à sa protection, et ses usages etc. En effet pour que l'eau apporte à tout être vivant une bonne santé et surtout le bien-être à son organisme, le respect des normes juridiques notamment celui – de la qualité[1223] – environnementales s'impose intrinsèquement. En effet pour un usage bienfaisant, la qualité optimale de l'eau s'avère déterminante voire capitale. Des normes que l'on qualifie d'environnementales car elles régulent la gestion qualitative de l'eau. Son effectivité va de pair surtout lorsque, ces normes sont, à l'origine établies par l'Office Mondiale de la Santé (OMS) et l'Union Européenne[1224]. Lesquelles, transposées en droit français consiste à garantir à tous – humain - une eau potable de qualité et sans risque pour la santé. Si à pareil égard, son application est partielle, il y a un doute certain sur l'effectivité dans son application.

Dans un second temps, l'effectivité de celle-ci, va se vérifier sur le plan administratif, notamment par rapport aux compétences des collectivités. En effet, dans les années quatre-vingt-dix, des efforts en termes de réformes ont été faits. Ainsi, la réforme de 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement imposait aux collectivités d'établir un rapport annuel sur le prix et la qualité des services publics de l'eau et de l'assainissement. Cette réforme ne prévoyant, malheureusement, aucunes sanctions directes encore moins indirectes, la question de son effectivité s'est posée ; par une réponse ministérielle une sanction a été prévue (réponse ministérielle du 16 septembre 1996) mais devient effective seulement lorsque l'usager l'actionne. Autrement dit, tout administré de la commune concernée pourra mettre la collectivité en demeure de produire ce dit rapport. Cette possibilité est, rarement mise en œuvre en laissant un doute sur l'effectivité de ces règles… Par ailleurs, la gestion de l'eau est un aspect des politiques publiques de l'environnement et d'un fonctionnement administratives, plus ou moins, objectif et instable, qui permet à chacune de ces parties de trouver son compte. Comme le précise Erwan Le Cornec, *« c'est d'ailleurs la raison pour laquelle le droit de l'eau ne pourra probablement jamais être aussi clarifié qu'on le souhaiterait du point de vue de l'exercice des compétences qui appartiennent à une multitude de personnes publiques. »* Ce manquement ainsi évoqué crée, au regard de toutes considérations politiques, économiques et sociales, de vives tensions, voire des situations de crises. Laquelle dont nous faisons état dans notre étude, est également, à notre sens, une crise, en partie, environnementale de par la ressource en eau, qui en est l'objet central. Lequel qui ne cesse de faire débat, sur une forme ou un autre, et continu à retentir. D'où la nécessité d'une gestion environnementale dans le cadre de la

---

1223 Voir, première partie de l'étude. *Supra*, p. 84

1224 Diverses recommandations et directives etc…

ressource en eau, est plus que primordiale. De plus, l'intérêt de cette dimension environnemental, c'est que celle-ci se positionne en faveur de ses propres causes ou causes environnementales. Très fréquemment, l'on entend souvent : la gestion de la ressource naturelle et le respect de l'environnement. Ceux-ci vont de pair, car c'est par le respect du second face au premier, que le facteur ou la ressource concernée peut être durable ou autrement dit, cette ressource en eau demeurera, à terme, en qualité et en quantité. Il en résulte de l'importance de la norme environnementale, accompagné de la prise de conscience écologique (décennie 1 990) pour contribuer à l'avènement du développement durable (conférence de Rio de 1992)[1225] que le législateur s'est appuyé et construire progressivement la législation environnementale, avec des textes qui répondent aux exigences d'une norme de gestion et des impacts sur l'environnement.

2 - Biodiversité et préservation de l'eau

La protection de la ressource en eau est l'une de ses enjeux parmi tant d'autres. Elle est principalement effectuée à l'échelle des territoires de l'eau ou singulièrement par des bassins hydrographiques au moyen des instruments de planification[1226]. À titre subsidiaire, la gestion de l'eau au niveau communal contribue à cette protection et la législation, en fait *« un pilier essentiel de préservation de la biodiversité »*[1227.] Cette notion de « *biodiversité* », implicitement, présente depuis les années 1970, a été influencée par les normes Européennes (diverses réglementations), et par de nombreuses législations sur le plan national. Ceux-ci ont été élaborés dans un premier temps, pour la protection de la nature : ainsi la loi du 10 juillet 1976 consacre la protection de la nature en la reconnaissant d'intérêt général et met en place une protection des espaces naturels et des paysages, et surtout cherche à assurer le maintien des équilibres biologiques et la protection des ressources naturelles. S'ensuive d'une autre réforme, la loi du 29 avril 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles reconnaît que la protection de la nature et la préservation des milieux aquatiques est d'intérêt général. Elle renforce les règles applicables aux travaux ou aux aménagements des cours d'eau qui mettent en péril les habitats et l'avenir de la ressource et introduit une obligation de maintenir un débit réservé dans les cours d'eau pour protéger la biodiversité puis, s'ensuit la loi relative au développement et à la protection de la montagne de 1985[1228]. Il semble que la question de la biodiversité s'y trouve quelque part dans ces précédentes lois, notamment en ce qui concerne la ressource en eau, trouve, en partie, sa place. Par ailleurs, la biodiversité est un enjeu environnemental et l'eau est l'un de ces aspects. Ce concept de biodiversité est, certes, récente et selon les considérations juridiques est devenue qu'au fil du temps, une préoccupation autrement dit une donnée à ne pas négliger. Pour se rendre à l'évidence, l'on s'interrogera sur le fait de savoir est-ce que cette notion peut être prise comme un mode de régulation dans le secteur de l'eau ou si elle peut

---

[1225] Conférence de Rio, « *Sommet Planète Terre* » Rio de Janeiro, au Brésil, du 3 au 14 juin 1992.

[1226] C'est à dire dont les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) que nous verrons plus loin dans nos développements

[1227] NAIM-GESBERT É., et PAYEN L., *« La responsabilité de l'État du fait de l'application de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. L'arrêt Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et a., … quinze ans après »*, Revue juridique de l'environnement n°2, vol., 43, 2018, p. 229

[1228] Précisons que, que concept est apparue en 1961, cette notion de *« zone de montagne »* est précisée en 1975 par une directive de la Communauté économique européenne.

ou va satisfaire à des objectifs déterminés[1229] qui lui seront - explicitement ou implicitement – assignés dans le cadre d'une protection. Celle qui sera, plus ou moins, effective à l'environnement ou encore d'une protection de la diversité écologique – protection de l'écosystème, des biotopes dans l'intérêt des espèces végétales - mais également des milieux aquatiques. Précisons que, « *le maintien de la biodiversité suscite […] des craintes* »[1230] et singulièrement au regard des moyens et méthodes relatives à cette protection. Cela n'empêche pas à ce que la ressource en eau soit encore considérée comme une ressource aussi rare que vulnérable ou précaire, elle est également comme un milieu, où sa préservation devrait être une contrainte par la biodiversité qu'il l'abrite. À cet égard, le législateur, soucieux de cette situation, ne pouvait s'en empêcher d'intervenir. D'ailleurs dès 2004 celui-ci instaure la Charte de l'environnement, qui prendra ensuite une valeur constitutionnelle[1231], qui permettra l'adoption des lois Grenelle de l'environnement[1232]. Par ailleurs, rappelons à cet égard que les ressources en eau douce et la notion de « *biodiversité* » sont deux facteurs qui peuvent se rapprocher, cela à donner une occasion au législateur d'instaurer une nouvelle réforme, à connotation environnementale en adoptant en 2016 une loi sur la biodiversité. Cette réforme est considérée pour la majorité des auteurs celle-ci est vue comme un digne successeur de la loi de 1976. Ces derniers pensent que c'est un outil qui masque, en quelque sorte, la dégradation continue de l'environnement ou une mise sous cloche de la nature ! Il en résulte que l'eau permet une certaine proximité démocratique que la biodiversité ne permet absolument pas. S'il est un outil nécessaire, il s'avère insuffisant : en termes de garantit, quant à la réalisation effective d'une protection maintenue telle celui de l'environnement ! À notre sens, c'est un paradoxe à l'heure où la ressource nécessite beaucoup plus de protections, ces réformes portent, bien évidemment, sur la question de la biodiversité, alors que leur finalité est distincte. Il va sans dire que les ambitions de ces réformes - Grenelle I et II[1233] - ont, certainement, contribué en grande partie dans une dynamique de protection, alors que celle de 2016 va, simplement, s'inscrire dans une continuité de ces actions déjà entreprises ou bien, celles qui sont en cours de réalisation. Lesquelles auront au fil des années un impact considérable sur la protection des eaux et la lutte contre toutes pollutions pour que la dégradation des ressources en eau ne s'accroisse pas par le non-respect des normes par certains comportements où usages de produits – pesticides, engrais par exemple – des facteurs qui ont progressivement contribué à une détérioration, plus moins, totale de la biodiversité, d'où la résultante, en particulier, du phénomène d'eutrophisation des eaux[1234]. Autant de facteurs dont la responsabilité est, parfois partagée, car les fournisseurs d'eau ne peuvent être responsables de tous les risques de pollution.

[1229] Précision que les objectes relatives à la préservation de cette biodiversité, passe par exemple, par une remise en bon état les continuités écologiques, c'est ce que précise cette *« trame bleue »* en prisant les principaux axes que sont par exemple les cours d'eau, les zones humides etc..

[1230] SAUVE J.-M. *« L'eau et son droit »*, Etudes du Conseil d'Etat, 2010, p. 8

[1231] Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars, *Op.cit*.,

[1232] Précisons que depuis la publication de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques le 31 décembre 2006, les lois Grenelle 1 de 2009 et Grenelle 2 de 2010, ont permis de faire évoluer les dispositions de celle-ci. A titre d'exemple, nous voyons que dans l'engagement 114 du Grenelle (L. Grenelle I, 2009), ou celui-ci prend en compte la restauration des continuités pour les écosystèmes d'eau douce… Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement - Loi Grenelle 2 – J.O.R.F, du 13 Juillet 2010, *Op. cit.*

[1233] L. Grenelle I, 2009, Grenelle II, *Op.cit*

[1234] Voir à ce propose, BELRHALI-BERNARD H., *« Algues vertes : la suite d'un feuilleton contentieux »*, AJDA 2013, p. 175

3 - Fournisseur d'eau et risques certains de pollution : une responsabilité partagée ?

L'eau potable, celle fournie par ces prestataires, appelées également fournisseurs d'eau, qui ne sont que les collectivités, prestataires ou gestionnaires, et autres. Cette eau potable — est une opération qui relève partiellement de ces collectivités gestionnaires ou partagée avec les services de santé publique – l'Agence régionale de Santé publique et le laboratoire d'analyse. Ces autorités fonctionnent en étroite collaboration, car il s'agit du traitement de potabilisation de l'eau potable, celui-ci – rappelons-le - est défini par les réglementations, particulièrement, du code de la santé publique[1235] (CSP). En effet, en cas d'un manquement dans le cadre de la distribution[1236] quant aux origines diverses[1237] – par exemple celui du facteur polluant - affectant la qualité ou, engage la responsabilité – civile, parfois pénale - du distributeur d'eau. La distribution d'eau est une obligation et c'est également une responsabilité pour le non-respect cette obligation qui est contractuelle, sous réserve d'une quelconque exonération qui sera appréciée par le juge[1238]. Précisons par ailleurs, que l'insuffisance de traitement de l'eau brute, n'est pas la seule cause de non potabilité de l'eau, il en existe une liste exhaustive de ces causes comme les nouvelles sources de pollution des eaux potable, parmi lesquelles, il y a la pollution du mauvais état des installations, celle des pollutions des milieux aquatiques, celle dues aux pesticides – cas de la chlordécone - ou de nitrates etc. Rappelons que la problématique de la pollution des eaux est toujours une actualité aussi abondante et regrettable[1239]. Il en résulte que la responsabilisation des autorités concernée demeure et pouvant être une responsabilité civile dans certains cas ou pénale. Celle-ci peut être une responsabilité partagée, impactée par ces facteurs de ces dommages causés par la pollution de l'eau ou des atteintes des milieux aquatiques, et ce malgré des mesures préventives. Lesquelles n'ont pas eu les effets escomptés, puisque les spécialistes ont constaté une augmentation en continue de la teneur en nitrates des eaux souterraines et des captages d'eau potable[1240] qui affecte certaines activités[1241]. Une situation alarmante qui a fait réagir les autorités donnant lieu à un rapport - du professeur Stéphane Henin – commandé en 1979 – faisant apparaître ce fléau comme un catalyseur de la prise de conscience environnementale avec des interrogations sur la présence des nitrates les eaux de surfaces (cours d'eau) et des eaux souterraines (nappes phréatiques) ; Ainsi, la pollution de ces eaux se fait, en général, par ruissellement à la surface de telle ou telle surface cultivés et en cas de fortes précipitations provoquent un processus d'érosions.

1235 Par exemple Art. R. 1321-3 du Code de la santé publique, concernant la potabilisation de l'eau

1236 Le fournisseur d'eau peut voir sa responsabilité engagée devant les juridictions civiles, il faut tout de même que la victime – l'usager concernée –de faire la preuve de ses allégations, et par tout moyen de la non-délivrance d'eau (*l'article 1353 du code civil).*

1237 Par exemple le cas d'une fuite d'eau (avant ou après) compteur – tout en sachant que le compte marque la limite de la responsabilité du service d'eau potable.

1238 Comme le souligne, Laurène Mazeau et Marta Torre-Schaub, *« Le service des eaux qui est tenu par une responsabilité de plein droit ne peut s'exonérer de sa responsabilité que si le non-respect de ses obligations contractuelles est dû à un événement extérieur, imprévisible et irrésistible » in* MAZEAU L., et TORRE-SCHAUB M., *« Responsabilité »*, Cahiers Droit, Sciences & Technologies, 2014, p.274 ; voir également à ce propos, Cass. Ass. plén. 14 avril 2006, n° 04-18.902 P, Brugiroux c/ RATP14 avril 2006, D. 2006, p. 1577 ; note JOURDAIN P., *« Force majeure : l'incertitude demeure après les arrêts d'Assemblée plénière… »,* RTD Civ. 2006 p. 775

1239 Il suffit de se référer à diverses condamnations de la France par la CJUE : C.J.C.E, 8 mars 2001, aff. C-266/99, *Commission c/ France, Op. cit.,;* CJCE, 27 juin 2002, Aff. C-258/00, *Commission c/ France, Op. cit,* ; CJUE, 13 juin 2013, *Commission c/ France, Op. cit.*, voir, BERGER B., et al. *«Protection des eaux contre les nitrates : la France une nouvelle fois condamnée»*, Gazette du Palais, 2015, 15 p.

1240 Voir, TAMIAN L., *« Genèse du Rapport Hénin et émergence de la préoccupation environnementale dans la pensée agronomique française »,* Mémoire de recherche réalisé à l'initiative et avec le soutien du Comité d'histoire de l'INRA, 2008, 141 p.

1241 A l'exemple de l'agriculture ou des agricoles – productivité - et ces conséquences environnementales sur les ressources en eau douce

C'est également le cas, pour l'usage intensif d'un pesticide aux Antilles : la chlordécone faisant partie de cette liste de facteurs polluant. Lesquels se retrouvant ainsi dans les eaux d'alimentations et devient une responsabilité environnementale. De même, les pollutions de natures agricoles sont une préoccupation mondiale, nationale[1242] et locale. Il en découle des conséquences d'un tel phénomène, un nombre important d'éléments pouvant être en cause : il s'agit notamment de l'agriculture et ses épandages d'engrais, de déjections animales, et des produits de traitements : herbicides, insecticides, fongicides etc., autant de facteurs polluants qui ne sont pas exempts de tout propos. En effet, en précisant que la première interdiction de distribution d'eau potable à cause des nitrates date de plusieurs décennies, alors que depuis les années quatre-vingt, le rapport Hénin[1243], pointait du doigt, l'agriculture intensive comme l'un des responsables d'une « *pollution diffuse* ». Celle qui, directement, participe à la détérioration de la ressource en eau. Au fils des années, les rapports se succèdent en dénonçant des situations accablantes de part et d'autre : en 2001, soit vingt et un ans plus tard, le rapport Villey-Desmeserets, rendaient ces conclusions en précisant que *« la contamination des cours d'eaux surveillés est générale »*. Ces circonstances, lorsqu'elle concerne la ressource en eau destinée à être potable, ne sont plus une responsabilité des seules gestionnaires sur le plan communal mais partagée. Pour l'une des raisons c'est que les voies d'eau ne se sont pas limitées par les frontières : ces ressources en eau douce transcendent les frontières même si les périmètres de gestion ont été délimités, la pollution peut être transportée sur plusieurs portions du territoire, à travers des centaines ou même des milliers de kilomètres : ce que l'on appelle les « *pollutions transfrontalières* »[1244]. C'est un problème général qui concerne les collectivités gestionnaires de l'eau pouvant engager la responsabilité de l'auteur ou de l'activité concernée. Cette responsabilité relève d'un fait grave, dont les causes d'exonérations – le fait de la victime – la faute de la victime ou la force majeure - peuvent être, parfois, écartés par le juge dans le cas de pollutions. En effet dans une affaire relative à la pollution de l'eau par les nitrates ou par pesticides liés à l'agriculture intensive : ainsi, la Cour d'Appel de Rennes dans un arrêt du 2 mai 2003[1245] en affirme que *: « la pollution de l'eau par les nitrates ou par les pesticides liée à une agriculture intensive ne présente pas le caractère d'imprévisibilité, que le caractère d'irrésistibilité… »*. Ensuite s'ajouter à celle-ci, une seconde décision confirmant la première ou, la chambre civile de la Cour de cassation[1246] dans une décision en date du 30 mai 2006 a considéré que la pollution de l'eau provenant de l'agriculture intensive n'est pas constitutive d'un cas de force majeure susceptible d'exonérer le contractant qui s'engage sur le fondement d'une obligation de résultat, à délivrer une eau potable, négative de l'agriculture intensive ne sont pas imprévisibles ni irrésistibles. Il résulte de cette considération que l'exonération de la collectivité est justifiée par le fait d'un tiers, lesquels, d'une part, lorsque l'activité en cause – l'agriculture - est identifiée, mais également leur auteur, l'État, pour manquement[1247]. Des manquements répétitifs de l'État dans la mise en œuvre de ces réglementations, singulièrement celle relative à la réglementation Européenne et nationale destinée à protéger les eaux

---

1242 Ainsi, en France métropolitaine ou hexagonale, sur une grande partie de son territoire renferme des eaux polluées par les nitrates mais également par les produits phytosanitaires ou pesticides

1243 Rapport Henin, *Op.cit*

1244 **https://www.partagedeseaux.info/Les-pollutions-transfrontalieres-une-menace-pour-la-paix-mondiale**

1245 C.A., Rennes, 2 mai 2003, n° 02/04/669

1246 Cass. 1re civ, 30 mai 2006, Bull. civ. 2006, I, n° 279

1247 Par exemple concernant les contrôles des épandages.

des pollutions agricoles, constitutif d'une faute de ce dernier[1248] et ainsi être sous le coup d'une sanction financière.

II - Sanction financière et *« interventionniste environnementale »*

Pour des raisons de justice sociale et environnementale, l'usage de l'instrument économique au service de la politique environnemental dans le cadre de cette compétence est nécessaire. Ces raisons sont significatives parce qu'elles font appel à cet outil face aux enjeux environnementaux qui, finalement, va s'imposer afin d'améliorer un certain niveau productivité au regard des comportements - de la population ou usagers du service ou pas, mais également des institutions et autres, en ce qui concerne la protection, la préservation, la restauration de la qualité de l'eau. Il s'agit de répondre à une atteinte quant aux niveaux de responsabilité pouvant entraîner une réparation[1249], directe ou indirecte, du dommage causé à l'environnement et singulièrement aux milieux aquatiques, autrement l'application d'une sanction proportionnelle à cette faute ou d'une atteinte contre une réparation financière. Celle qui permettra d'améliorer davantage la productivité dans ce secteur en termes de qualité du service ou diverses prestations etc. : ainsi l'interrogation qui en découle est celle de savoir : est-ce que le « coût de la production devrait intégrer le coût de la pollution pour éviter que ce soit la société dans son entier qui supporte les effets négatifs » d'une activité conçue pour améliorer son quotidien ? Pour cela, il convient de s'intéresser au fondement et de la nécessité du principe *« pollueur payeur »* quant à la responsabilité d'autrui (A), pour ensuite, se demander comment, selon l'infraction constatée, se fait l'application du principe – pollueur-payeur – selon la nature du dommage et des auteurs (B).

A - Fondement et nécessité du principe *« pollueur payeur »* et responsabilités d'autrui

Comme nous l'avons déjà évoqué, dans le domaine de l'eau douce, trois principaux usages sont directement concernés : la consommation domestique, l'agriculture et l'industriel[1250]. Parmi eux, le premier, l'usage domestique, est celui qui subit, souvent, une inflation des coûts. Normalement, la responsabilité dans ce secteur varie selon les usages en raison de l'activité concernée, et la question des évaluations des conséquences reste en suspens ! De façon générale, la pollution générée par l'une, affecte les autres, quel que soit l'ordre. Il en résulte que, s'il y a des règles pour chaque type d'exploitation, celles-ci s'accompagnent de sanctions. Lesquelles doivent s'appuyer sur des mobilités

---

[1248] C.A.A., Nantes, 2e ch., 22 mars 2013, n° 12NT00342 : POUGET L., *« L'État confronté aux obligations européenne et nationale de la protection des eaux de la pollution d'origine agricole »*, *Droit rural*, n° 416, oct. 2013, comm. 169.

[1249] Comme le précise, Laurène Mazeau et Marta Torre-Schaub, *« La question de la responsabilité environnementale, celle du niveau des responsabilités comme celle de la réparation du dommage, restent un élément fondamental de l'évolution du droit de l'environnement. Et ce, alors que l'objectif essentiel de ce droit doit viser à renforcer sans cesse la prévention, voire la précaution »*, *in* MAZEAU L., et TORRE-SCHAUB M., *« Responsabilité »*, *Op. cit*, p.277

[1250] Si l'eau est une substance indispensable à tous les êtres vivants : hommes, animaux et plantes. Elle est également nécessaire à toutes les activités développées par l'homme. A cet égard on peut ainsi distinguer différents usages de l'eau **:** Les usages domestiques (singulièrement l'alimentation en eau potable**)**. Ainsi, L'essentiel de l'eau consommée est utilisé pour l'hygiène corporelle, les sanitaires, l'entretien de l'habitat et diverses tâches ménagères. Ensuite, les usages agricoles : cette activité est la principale source de consommation d'eau, essentiellement à des fins d'irrigation. Et enfin, les usages industriels : usages ou l'eau est au cœur de nombreux processus industriels. En effet, elle est aussi très utilisée pour le lavage et l'évacuation des déchets, pour le refroidissement des installations etc.

ou composantes permettant de justifier les causes et graduer les sanctions. Ces causes sont basées sur des actes ou des comportements qui peuvent avoir recours aux sanctions pécuniaires que sont les pollutions et le gaspillage ou, les usages incontrôlés de l'eau. À cet effet, comme le rappel la Cour des comptes dans son rapport en 2015, le mauvais comportement de l'un, en termes de pollutions ou de gaspillage, ne doit pas pénaliser l'autre niveau, même si la sanction environnementale est financière, autrement dit, une sanction financière qui consiste à faire payer, le pollueur : la personne – publique, morale ou privée. Il en résulte qu'il est important d'analyser l'aspect : sanction environnementale au regard des personnes responsable en tant que pollueur. Lequel nous permettrons de comprendre comment est intervenu un tel processus, par l'instauration d'un principe : celui du pollueur payeur, tel qu'il a été une recommandation de l'organisation coopération et de développement économique (OCDE) (1), et qu'au regard de tels enjeux environnemental, ce principe est désormais une contrainte, un mode de tarification spécifique, singulière à ladite ressource (2), dont la pollution est prise ici, comme support de tarification (3).

1 - Le principe pollueur payeur : une recommandation de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (O.C.D.E.)

Le pollueur-payeur est l'*« acteur économique auquel on impute les dépenses relatives à la prévention ou à la réduction des pollutions dont il pourrait être l'auteur »*[1251]. Ce concept est une qualification mise en place par un organisme international, mais conçu à l'origine sur le plan national. D'origine française, l'idée du concept a évolué ; en effet, dans un premier temps, c'est au milieu des années soixante que l'idée de ce concept a commencé à germer à travers des dispositifs juridiques de la réforme sur l'eau - loi du 16 décembre 1964 – celui est apparu, implicitement, dans ces dispositifs en voulant mettre en place une gestion des ressources en eau et des services ou entités administratives de gestion. C'est, précisément à travers ces interventions - actions administratives - et les Agences de l'eau, accompagné de dispositifs financière, dont les diverses taxes, pollutions pour développer la protection des ressources en eau par exemple. En revanche, sur le plan international, c'est par l'initiative de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (l'OCDE)[1252], et sur proposition du Comité de l'environnement (désormais appelé Comité des politiques d'environnement). Le Conseil de l'OCDE a adopté le principe pollueur – payeur le 26 mai 1972, lequel portant sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international, puis sa mise en œuvre a été recommandé deux ans plus tard, le 14 novembre 1974. Une recommandation sur les principes directeurs, qui est relative aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international. Celle-ci définit ce principe « *comme le principe économique à appliquer à l'imputation des coûts des mesures de lutte contre la pollution.* ». Ce principe a été officiellement reconnu par l'Union Européenne en 1987 et par l'ONU en 1992. Celui-ci est devenu un des quatre principes généraux du droit de l'Environnement

[1251] Définition donnée par le Dictionnaire le Robert.

[1252] Convention relative à l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques. En 1960, vingt États ont signé cette convention : Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie. Depuis, dix autres pays se sont ralliés à cette organisation qui compte la presque totalité des pays développés et démocratiques du monde : Australie, Corée du Sud, Finlande, Hongrie, Japon, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pologne, Slovaquie, République Tchèque. L'OCDE contribue à mettre en place dans les États membres les politiques favorisant le développement économique et l'emploi.

en France, c'est une *« réponse à une obligation du droit international »*[1253]. À cet effet, de nombreux textes internationaux ont été ratifiés, dont nous ne pouvons en citer que les plus importants. Il s'agit notamment de la Charte mondiale de la nature (adopté par l'Assemblée générale des Nations unies, le 28 octobre 1982), la Déclaration de Rio sur l'Environnement et le développement durable en juin 1992, la Convention de Paris de 1992 etc. – ainsi, étendu en matière environnementale par le traité de Maastricht de 1992, celui qui, en insérant dans son article 130 R § 2, la protection de l'environnement comme objectif de l'Union européenne. Poursuivant son évolution sur le plan national et grâce à la loi dite *« Barnier »* de 1995[1254], il intègre ces engagements dans ces dispositifs et ce, préalablement à la reconnaissance dudit principe par l'Union Européenne[1255]. À cet effet, un certain nombre de principes ont été élaborés : le principe de précaution, de prévention, de proximité et celui du pollueur payeur. S'ajoute également la Charte de l'environnement[1256], qui dispose dans son article 4 que, ***«*** *toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement dans les conditions définies par la loi.* ***»***[1257] Ces dommages à réparer sont issus de pollutions, celles dont leurs origines et natures ont évolué à travers les activités de toutes natures - humaines ou industrielles etc. – affectant les ressources en eau douce. À cet effet le législateur a voulu encadrer ce principe en tentant de la définir. Ainsi par ce principe énoncé par les dispositifs de l'article L 110-1 – 3° du Code de l'Environnement, celui qui, en synthétisant les nombreuses dispositions antérieures, selon lequel précise que *« les frais résultant des mesures de prévention, de réduction et de lutte de la pollution doivent être pris en charge par le pollueur »*. Celui-ci devient essentiel car il fonde les politiques environnementales dans les pays développés. Au fils des années, de nombreuses législations ont apporté des réponses pour lutter contre les pollutions, par des protections, dont celle de la ressource en eau, impulsé par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, avec de nouveaux éléments dans deux domaines : l'organisation des modalités même de cette gestion avec la création des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (S.A.G.E.), et Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (S.D.A.G.E.) et des Communautés Locales de l'Eau (CLE). Et, ainsi, la création d'un nouveau délit de pollution des eaux et du décret 92-1 042 du 24 septembre 1992 pour son application. Il en résulte que l'intérêt d'un tel facteur, est un principe directeur devant être considéré comme le nouveau *« gendarme environnemental »* qui, par des actions répressives, avec un certain coût à appliquer aux récalcitrants, nous donne ainsi l'occasion de s'interroger sur la spécificité de la tarification pour lutter contre les pollutions de la ressource en eau.

2 - Principe pollueur payeur : tarification spécifique et pollution de l'eau

Ce principe *« pollueur payeur »* poursuit un réel objectif, car le but est de réduire l'impact de l'activité humaine, notamment sur celui de l'Environnement tout en favorisant les activités non polluantes. Ces considérations sont ponctuées d'une interrogation qui est celle de savoir est-ce que ces activités non polluantes peuvent-elles vraiment exister ou sont-elles une opportunité pour assainir

---

[1253] CANS C., *« Grande et petite histoire des principes généraux du droit de l'environnement dans la loi du 2 février 1995 », in* Revue Juridique de l'Environnement, *n° 2,* 1995, p. 198

[1254] Loi n° 95-101 du 2 février 1995, Op.cit.

[1255] Une reconnaissance traduite par la transcription en droit français du contenu de l'ancien article 130 R du Traité de l'Union européenne, devenu article 174 CE

[1256] Charte de l'environnement de 2004, issue e la Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005, *Op.cit.*

[1257] Ces dommages que nous verrons en détail plus loin dans l'étude.

l'existence de ces activités polluantes[1258] responsables, pour la plupart, de pollutions, directes ou indirectes ? Si ces activités non polluantes ou produits non polluants pouvant être utilisés dans l'exercice d'une activité quelconque alors que la concurrence est de mise sur le marché aussi bien, les objectifs que les performantes qui doivent être atteints. À cet effet pourrait-on dire que grâce aux effets directs d**e** la tarification sur les pollutions que la pression sur les ressources ou une meilleure qualité des ressources en eau prélevées diminue ? La réponse est édulcorée ; à cet effet, l'un des premiers éléments que nous pouvons apporter, c'est que l'idée principe du principe pollueur-payeur est de responsabiliser les personnes ayant des activités pouvant être à l'origine de la pollution de l'Environnement, notamment de son aspect : la ressource en eau. Étant donné, que les textes encouragent les concernés à s'orienter vers les activités non polluantes, à notre sens, ce n'est que de la prévention, mais aucun moyen ne leur est donné pour cette option. Il s'avère qu'en continuant à exercer leur activité – en ce qui concerne les activités industrielles et les effets négatifs de ces activités sur le plan environnemental – l'application d'un tel principe nécessite à ce qu'une tarification soit instaurée pour la cause, encore faudrait-elle être spécifique à la ressource en eau quant à la nature de la pollution concernée ? En effet, la tarification envisagée dans ce cadre est incitative pour la gestion durable de la ressource en eau. Laquelle où les modes de tarification ou la tarification liée aux pollutions de l'eau existent déjà sur le plan national. Celui-ci se manifeste qu'à travers l'usage d'instruments économiques, comme les taxes et redevances incitatives, telle la redevance pollution de l'eau domestique. Par ailleurs, l'utilisation de l'instrument économique notamment la tarification de l'eau permet de mieux prendre en compte les aspects environnementaux de l'eau. Dans ce cadre, la *« directive-eau »*[1259] devient le pilier incontournable de la politique de l'eau. Cette dernière a souhaité l'application dudit principe – Pollueur-payeur. Celle qui devrait être en accord avec les objectifs de *« bon état des eaux »*. Ce programme a eu une expérience malheureuse, car les États membres en termes de ressource en eau ne sont pas au même point sur la gestion qualitative et quantitative. En France, c'est le cas sur le territoire national et beaucoup plus inquiétant sur ceux des Outre-mer. Maintenir la qualité c'est une chose et géré les cas de pollutions, surtout lorsqu'il n'y a que peu de moyens – matériels et humains – pour l'assurer c'est autre chose. En dehors de ces inconvénients, la tarification de l'eau dans le cadre de cette directive est nécessaire car le principe, en amont, celui de *« l'eau paie l'eau »* est le pendant du principe pollueur-payeur. Lequel, de par son caractère incitatif est directement lié à l'existence d'éléments proportionnels aux pollutions produites dans le prix de l'eau, c'est dire l'instauration de nouvelles formes de responsabilités afin de faire *« face à des situations dans lesquelles l'environnement est gravement mis à mal par l'homme » :* la responsabilité environnementale, issue du *« libre blanc »*.[1260]. Celui-ci est instauré en 2000, a permis de mettre en place un système de responsabilité environnementale[1261] à l'échelon communautaire

---

1258 Selon l'article L.213-10-2 du Code de l'environnement, le système de redevance pour pollution d'origine non domestique que les exploitants de site d'activités sont amenés à verser à leur Agence de l'Eau de tutelle est tributaire du calcul d'un niveau théorique de pollution (NTP) valable pour chaque élément constitutif de pollution (Matières en suspension, Demande Chimique en Oxygène,...). Ces niveaux théoriques de pollution sont calculés sur la base d'unité de grandeurs et de coefficients caractéristiques définies pour chaque activité polluante. La liste de ces activités polluantes est définie au sein de l'arrêté ministériel du 21 décembre 2007 relatif aux modalités d'établissement des redevances pour pollution de l'eau et pour modernisation des réseaux de collecte : http://www.sandre.eaufrance.fr/urn.php?urn=urn%3Asandre%3Adictionnaire%3ASRI%3A%3Aentite%3AActPolluante%3Aressource%3A1.0%3A%3A%3Ahtml

1259 Directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une action communautaire dans le domaine de l'eau (ou Directive Cadre sur l'Eau), *Op. cit,*

1260 Livre blanc sur la responsabilité environnementale /* COM/2000/0066 final */

1261 Rappelons-nous de cette célèbre dite « *Erika* », Ce naufrage de l'Erika qui avait provoqué une pollution massive le long des côtes françaises et la mort dans la souffrance de plusieurs centaines de milliers d'oiseaux marins et d'autres animaux.

dans un but précis c'est d'assurer une restauration appropriée de l'environnement : définie comme *« l'instrument par lequel celui qui occasionne une atteinte à l'environnement (le pollueur) est amené à payer pour remédier aux dommages qu'il a causés »*[1262] Il s'agit donc de la mise en place et de l'application du principe pollueur-payeur et ainsi va préciser les principaux éléments qui seront pris en compte. Il s'agit des dommages corporels et matériels, ainsi qu'aux dommages causés au milieu naturel, afin d'éviter la prise en charge par l'État. À cela, l'Union européenne apporte une réponse juridique, celle qui fait l'exigence de cette tarification des services à l'environnement. En effet, la directive européenne 2004-1935/CE du Parlement européen et du Conseil européen du 21 avril 2004, portant sur la responsabilité environnementale, semble poser un cadre précis en s'inspirant du principe pollueur-payeur afin de prévenir et réparer les dommages portés à l'environnement. Une réparation des dommages selon qu'ils soient, directs ou indirects, au milieu aquatique pris en charge par les textes. Il en résulte que, l'établissement d'une telle responsabilité pour les dommages causés au milieu naturel éveillera la conscience des personnes responsables ou celles en phase de l'être, car parvenir à responsabilité les principaux acteurs économiques face aux incidences qui se perpétuent, volontairement ou par négligence de leurs activités sur l'environnement aura des effets positifs sur celle-ci. Ces considérations, resteront dans certains cas vains malgré les constats alarmants, d'où une interrogation relative aux pollutions et pratiques soumis aux sanctions financières selon leur gravité.

3 - Les pollutions : élément justificatif de sanctions financières quant aux pratiques

La pollution, selon leur nature est une référence, une justification attenante à ces causes qui finalement, comme nous l'avons déjà précisé, nuit à l'environnement et singulièrement à l'endroit de la ressource en eau, laquelle est gravement mis à mal par l'Homme. Ce dernier, est concerné, principalement, par ces actes ou comportements, plus ou moins délictueux, directs – pas ses comportements face à l'aspect environnemental – et indirects – par le biais d'un/des accessoires – les activités, commerciales ou industrielles et autres. Aux nombres desquelles ils sont répertoriés, toujours en perpétuelle évolution, ces pollutions proviennent d'espaces différends selon leur lieu – pollutions terrestres – pollutions marines[1263] – pollutions de l'air générant ayant des conséquences considérables. Des conséquences qui demeurent une problématique récurrente, de plus d'innombrables évolutions technologiques, seront toujours présentes sous de formes différentes, celles qui existent encore de nos jours, et ce depuis quelques décennies quelle que soit la nature, directe ou indirecte, affecteront les ressources en eau, de surcroît deviennent de véritables supports de tarification en raison de la *« responsabilité environnementale »*[1264]. Cette responsabilité dont la nature doit résulter, principalement, de l'importance des risques causés par ces polluants selon leur nature quant aux pollutions détectées. Lesquelles, ainsi concernées, seront pris comme support afin d'établir une tarification à la fois spécifique – concernant des cas isolés – ou, généraux – qui concerne plusieurs personnes ou groupes d'activités concernés par telle ou telle pollution. À cet égard, nous envisagerons, pour des raisons pratiques, les pollutions qui sont, directement, liées à notre étude : les pollutions terrestres en raison de leur impact considérable sur la ressource en eau douce. En effet,

---

1262 https://www.dictionnaire-environnement.com/responsabilite_environnementale_ID4557.html

1263 S'agissant de pollution marine, elle a une origines diverses, pollutions dues au ruissellement provenant des cours d'eau, de pollutions du transport maritimes, pollution la pollution des océans par les micro-plastiques etc..

1264 En référence du Livre blanc sur la responsabilité environnementale /* COM/2000/0066 final */, *Op. cit*.

s'agissant de ces pollutions, lesquelles peuvent provenir, en grande majorité, des pratiques agricoles mais également de l'assainissement des eaux usées : S'agissant, d'une part, de l'assainissement, celle qui concerne, la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées, dont les problèmes constatés portent sur ses installations[1265] : lorsqu'elles ne fonctionnèrent pas correctement ou beaucoup plus grave, lorsqu'elles n'ont pas été installées selon la réglementation sont des causes de pollutions avérées[1266]. À ce propos, la mise en place d'un système collectif de collecte des eaux usées est une obligation pour les collectivités dans les parties de leurs territoires, en dessous d'un certain seuil[1267], la mise en place d'un tel équipement n'est pas obligatoire, mais, le cas échéant, sur les territoires qui ne sont pas couverts par un réseau d'assainissement collectif, les habitations doivent être dotées d'installations individuelles de collecte et de traitement des eaux usées qui sont soumises aux contrôles réguliers du service public de l'assainissement non collectif (SPANC). Il en résulte que ces questions de pollutions sont tournées plus sur les pesticides que sur les manquements relatifs aux installations et traitements[1268] de ces systèmes – rejet direct dans la nature, d'un côté ou d'un autre, alors qu'elle est une cause de pollution des eaux douces. D'autre part, les pratiques agricoles, l'usage d'engrais et de pesticides – produits phytosanitaires, tel que le Chlordécone, ou encore l'usage des nitrates (Sel de l'acide nitrique)[1269]. Les usages fréquents et abondants de ces produits, sont des problématiques et se posent en termes d'échelles, de temps et de lieux. Cette pratique a causé des conséquences néfastes sur la qualité de l'eau, dont les géologues et les spécialistes, chercheurs tentent à maintes reprises de proposer des solutions pour y remédier d'où l'intérêt, qu'il y a pour nous, de s'intéresser à ce concept de pollution comme support, voire comme un mobile justificatif ou une menace de sanctions – financières : ainsi l'interrogation est la suivante : peut – on applique les coûts ou tarification de réparation à toutes les pollutions ? La réponse est négative, car après le contrôle, c'est selon la gravité de l'atteinte les sanctions s'appliqueront. À propos de cette gravité, certaines activités sont beaucoup plus polluantes que d'autres[1270], telle l'agriculture. En effet, cela ne date pas d'aujourd'hui que l'alerte a été donnée, selon laquelle l'agriculture est la source majeure de pollutions. À travers des échos, pratiquement, tous les acteurs de l'eau le reconnaissent. En effet, les pratiques de l'agriculture ont évolution en raison de la rentabilité et de la productivité. Selon le constat, dès les années soixante-dix, la question des nitrates est une préoccupation pour les environnementalistes mais également pour le législateur, car cette pollution à une double origine : organique (lisiers et fumiers) et d'origine minérale (engrais industriels) en quantités sont, de plus en plus, importantes. Elle s'accompagne d'un autre phénomène qui est celui de l'usage des pesticides qui sont utilisés pour des motifs de rentabilité ou d'accroissement dans l'agriculture ou agriculture

---

1265 C'est-à-dire, l'installation d'un système collectif de collecte des eaux usées et l'installation individuelle de collecte et de traitement

1266 Dans une étude de l'Insee publiée en 2009, le constat était alarmant, s'agissant de l'assainissement en Guadeloupe en termes d'installations et les conséquences, ou *« L'insuffisance du système d'assainissement est aussi à l'origine de pollutions. En 2009, 48 % des rejets de stations d'épuration n'étaient pas conformes à la réglementation.. Par ailleurs, les fortes pluies du régime tropical, associées à une mauvaise séparation des réseaux d'eaux usées et d'eaux pluviales peuvent entraîner le dysfonctionnement ponctuel des systèmes d'assainissement et un rejet des eaux usées non traitées directement dans le milieu » in* Direction de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement de la Guadeloupe (DEAL), *« Des indicateurs pour apprécier le Développement Durable en Guadeloupe »,* Insee -Antilles-Guyane, Dossier Guadeloupe n°5, 2015,

1267 Art. R. 2224-10 du CGCT

1268 En effet, Les eaux usées collectées doivent être soumises à un traitement avant d'être rejetées dans le milieu naturel, dans les conditions fixées aux articles R. 2224-12 à R. 2224-17 du CGCT (art. R. 2224-11 du CGCT).

1269 Lesquelles ont été utilisés comme engrais, dont la pollution de l'eau par les nitrates a été mesurée dans certaines nappes dès 1975

1270 S'agissant de la pollution industrielle, En Guadeloupe, *« Certains rejets industriels contribuent […] à la mauvaise qualité des eaux. En 2006, six installations de la filière canne à sucre (sucreries, distilleries) rejetaient leurs eaux usées dans le milieu sans traitement soit un volume de 173 000 équivalent- habitants », Ibidem,* p.13

intensive. Ces situations dont nous faisons état sont très critiques, car l'aspect sanitaire entraînera des conséquences ; lesquelles dont les services avaient connaissance, malheureusement aucuns freins n'ont été mis en place face à ces usages intensifs. Une utilisation de ces produits qui a duré pratiquement une décennie de 1980 à 1990. De nos jours avec les nouveaux types de pollutions les craintes se sont accentuée car la prudence est de mise. Il en résulte que ces pollutions sont devenues, au fils des années, un problème récurrent, dont les sanctions financières doivent être appliquées selon la nature des dommages – les atteintes à l'environnement - quant à l'imputation de sa responsabilité.

B - Application du principe selon la nature du dommage quant à l'imputation de sa responsabilité.

Le principe pollueur-payeur, a, à la fois, un volet préventif mais également un aspect économique: sa « *réparation* » et notamment les responsabilités ou de son caractère d'imputabilité, se trouvant ainsi au centre de toute politique de l'eau quant à la problématique de la responsabilité environnementale. En effet, l'exigence de la réparation a été à l'origine de nombreux débats en raison de son mobile et surtout en ce qui concerne l'identification du dommage et ses sanctions quant aux infractions et atteintes. Ces dernières lorsqu'elles sont, ainsi déterminées, entrent dans le champ d'application des textes correspondants à leurs sanctions. Concernant les pollutions des eaux, de nombreux textes sont disponibles : internationale, les directives et national - les lois sur l'eau et leurs réglementations – dont l'application a des effets face à des infractions identiques, de leur inexactitude ou encore que leur procédure ne puisse être valablement mise en œuvre d'où une certaine difficulté. Celle qui touche au problème de sa maîtrise se pose sur l'origine des pollutions de l'eau et ses impacts, préalables aux actes de l'Homme, considéré comme des dommages environnementaux (1), d'où l'identification de leurs auteurs et les activités concernées - d'origine agricole[1271] par exemple, (2), et qu'en définitive, ces actions, en poursuivant leur but sont significatives car elles permettent à la fois de lutter contre les pollutions et l'application des coûts correspondants à l'infraction causée à l'environnement. (3)

1 - Dommages environnementaux ou préjudices écologiques causés à la ressource en eau et réparations.

Les dommages qui sont causés à l'environnement sont divers et variés. Lesquels sont prévus par les dispositifs de l'article L161-1 du Code de l'environnement. Parmi eux, nous traiterons ceux causés par la pollution de la ressource en eau[1272]. En effet, ces pollutions, sont origines diverses et peuvent affecter les eaux douces en général, singulièrement celle de surface, c'est-à-dire les cours d'eau, mais également les eaux souterraines notamment les nappes phréatiques. Ceux-ci peuvent être considérés comme des dommages environnementaux, selon leur gravité et pouvant être définis comme les dommages directs ou indirects causés au milieu aquatique et prise en compte par les textes

[1271] Les chiffres parlent d'eau même, permet de déterminer avec exactitude l'ordre : l'irrigation plus de 60%, les usages industriels en moyennes 25% et les usages domestique en moyenne 10 %...

[1272] Selon le (4) de l'article Article L161-1, ceux qui *« affectent les services écologiques, c'est-à-dire les fonctions assurées par les sols, les eaux et les espèces et habitats mentionnés au 3° au bénéfice d'une de ces ressources naturelles ou au bénéfice du public, à l'exclusion des services rendus au public par des aménagements réalisés par l'exploitant ou le propriétaire.* »

– communautaires[1273] et nationales - en matière de gestion des eaux douce. Ces dommages, sont considérés comme une atteinte à la nature ou à l'aspect environnemental qu'est l'eau douce. Ce sont, pour ainsi dire, des atteintes à l'environnement. Ce sont celles qui touchent gravement à l'écosystème, aux ressources biotiques et abiotiques en sus des préjudices, directement ou indirectement, causés aux personnes. Ceux-ci peuvent également causer des dommages environnementaux autrement dit, qualifiés de préjudices écologiques : ce sont des préjudices causés aux ressources naturelles, aux espèces et habitats naturels protégés au niveau communautaire par les directives *« oiseaux sauvages »* et *« habitats »*[1274] ; ou d'une contamination, directe ou indirecte, des sols qui entraîne un risque important pour la santé humaine. la ressource en eau n'est pas épargnée à l'exemple de la pollution de cours d'eau, celle pouvant constituer un *« élément essentiel de l'infraction pénale de pollution »*[1275]. Il peut s'agir de la pollution d'un cours d'eau, en effet *« il y a pollution de ce cours d'eau lorsque l'asphyxie de la faune et de la flore du ruisseau et le colmatage des zones d'habitat et de nourriture des poissons ont eu pour effet de nuire à la reproduction de ces derniers par la destruction des frayères. »*[1276] Autant de circonstances nouées de gravité, d'où la question de leur réparation se pose avec acuité : ainsi, depuis quelques années, ces atteintes à l'environnement ne restent pas impunies, car elles permettent de mettre en œuvre la responsabilité environnementale des pollueurs et des dommages circonscrits ainsi que la réparation de leur préjudice et qui relève du contentieux civil pour la réparation. Il peut s'agir de la pollution d'un cours d'eau, en effet *« il y a pollution de ce cours d'eau lorsque l'asphyxie de la faune et de la flore du ruisseau et le colmatage des zones d'habitat et de nourriture des poissons ont eu pour effet de nuire à la reproduction de ces derniers par la destruction des frayères. »*[1277] Autant de circonstances nouées de gravités dont la question de leur réparation se pose avec acuité : ainsi, depuis quelques années, ces atteintes à l'environnement et la mise en œuvre de la responsabilité environnementale des pollueurs et des dommages causés à l'environnement ainsi que la réparation de leur préjudice relève du contentieux civil. Des par ces règles — civiles – l'on plaçait uniquement l'Homme au centre des préoccupations (fautes et liens de causalité) et de protection, ne pouvant plus être efficace à l'environnement ; qu'au fil du temps, un renversement s'est opéré. En effet, en plaçant le concept de protection de l'environnement au centre des débats, autrement dit, de considérer, comme un bien collectif non approprié, en recherchant le mobile du risque en l'absence de toutes preuves de l'atteinte, et ainsi obtenir le dommage écologique. La question du dommage écologique a été pris en compte par le droit français, jusqu'à un certain niveau des préjudices personnels et subjectifs causés à l'environnement à l'homme s'ajoutent désormais des préjudices causés directement à l'environnement en tant que tel. À l'exemple de la jurisprudence qui a, à cet effet, permis une meilleure prise en compte du dommage environnemental, par le jugement du Tribunal de grande instance de Paris du 16 janvier 2008 dans l'affaire de l'Erika[1278] et la loi n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité

1273 Selon l'article 2-2 de la Directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale, le dommage est défini comme *«une modification négative mesurable d'une ressource naturelle ou une détérioration mesurable d'un service lié à des ressources naturelles»*.

1274 La directive « *Oiseaux* » (2009/147/CE) du 30 novembre 2009 concernant l'état de conservation des oiseaux sauvages et la directive *« Habitats » (*92/43/CEE) du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sont les pierres angulaires de la politique européenne en matière de biodiversité. Ces directives européennes «Oiseaux» et «Habitats» constituent les piliers de la législation européenne en matière de protection de la nature

1275 BILLET P., *« Critères d'identification d'un cours d'eau et de sa pollution »,* Droit rural n° 355, comm. 303, 2007

1276 *Ibidem.*, p.1

1277 *Ibidem.*, p.1

1278 Dans la célèbre affaire de l'Erika, jugement du 16 janvier 2008 (TGI Paris, 11e ch. corr., 16 janv. 2008, n° 2008-351025)

environnementale qui transpose la directive n° 2004/35 du 21 avril 2004 relative à la prévention et la réparation des dommages environnementaux. En effet le préjudice *« écologique pur » ;* autrement dit, les préjudices liés *« la destruction ou à la dégradation de la nature, la perte de valeur esthétique que ceci induit »*. S'agissant des atteintes[1279] ; ce préjudice *« écologique pur »* est une atteinte au milieu naturel, aux *« choses communes »* appelées *« biens-environnement »*. C'est l'ensemble de ces éléments que la réparation du préjudice environnemental n'est pas acceptée en raison du régime de responsabilité de la directive 2004-1935, qui a été instauré, explicitement, sur le principe du pollueur-payeur. Toutefois, selon la directive Européenne[1280] *« la réparation de dommages environnementaux liés aux eaux ainsi qu'aux espèces ou habitats naturels protégés s'effectue par la remise en l'état initial de l'environnement par une réparation, primaire, complémentaire et compensatoire… »*. Ces réparations relatives au préjudice écologique permettent une restauration de l'environnement, dont la réparation[1281] est différente selon que le dommage qui affecte les eaux, les espèces et habitats naturels protégés.[1282] ou les sols[1283]. De plus, en ce qui concerne les dommages concernant l'eau, les espèces et leurs habitats, la directive précise que leur réparation *« s'effectue par la remise en l'état initial de l'environnement par une réparation primaire, complémentaire et compensatoire, […] »*[1284] *;* Il en résulte que ces formes de réparation qui pour qu'elle soit effective en termes d'application selon le niveau de l'atteinte environnemental ou risque pris par son auteur, se pose ainsi la question de savoir est ce que tous les pollueurs sont concernées ?

2 - L'auteur de l'atteinte ou du risque : les pollueurs sont-ils payeurs ?

De façon générale, tous les Hommes polluent d'une manière ou d'une autre, de façon directe ou indirecte, la planète et ce sont les ressources en eau douce qui en pâtissent selon la nature et la gravité de cette pollution. En effet, le pollueur est celui qui dégrade directement ou indirectement l'environnement, ou qui contribue à sa dégradation. Celle-ci est considérée comme un dommage, direct ou indirect, à l'environnement dont les auteurs ou pollueurs doivent être identifiées afin d'engager leur propre responsabilité. Ainsi s'oppose deux notions, celui de pollueur et de responsable : si le pollueur est la personne qui pollue en revanche, le responsable est celui qui *« doit réparer les dommages qu'il a causés »*[1285], qu'en mettant en corrélation ces deux notions, l'on obtient une définition de cette responsabilité dans l'avant-projet de loi du ministère de l'Environnement de février 1994[1286], *« selon lequel toute activité susceptible de créer des dommages à l'environnement*

[1279] *« Le préjudice écologique est défini comme « une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement »* (C. civ., art. 1247). Cela signifie que les impacts minimes causés à l'environnement du fait de certaines activités ne pourront pas être qualifiés de préjudices écologiques. En ce sens, pour qu'un tel préjudice soit caractérisé, il faut que les équilibres écosystémiques soient remis en cause. Le caractère « non négligeable » de l'atteinte sera finalement déterminé par l'office du juge. In https://www.dalloz.fr/documentation/Document?ed=enseignants&id=DZ%2FOASIS%2F001568

[1280] Annexe II-1 de la Directive européenne 2004/35

[1281] En effet, *« le préjudice écologique réparable est celui qui atteint de manière non négligeable les éléments ou les fonctions des écosystèmes, ou les bénéfices collectifs que l'homme tire de l'environnement »*. In https://www.dalloz.fr/documentation/Document?ed=enseignants&id=DZ%2FOASIS%2F001568

[1282] Annexe II, §1 de la directive 2004/35.

[1283] Annexe II, §2 de la directive 2004/35.

[1284] Annexe II, §1, al.1 de la directive 2004/35.

[1285] Définition du dictionnaire le Robert

[1286] Avant-projet de loi du ministère de l'environnement de février 1994, relatif à la clarification et à la décentralisation des compétences en matière d'environnement avant arbitrage interministériel.

engage la responsabilité de celui qui l'exerce. » Cette question de responsabilité environnementale a fait couler beaucoup d'encre et continuera à en faire davantage. Cette interrogation a influé par les directives Européennes notamment dans ce domaine, par la directive-cadre de l'Union européenne (DCE 2 000), venue la consolider. Elle s'applique aux rejets continus d'eaux polluées, par l'instauration d'une taxe, aux pollutions accidentelles où le dommage – réparation aux frais du responsable. À ce propos, l'on constate l'application dudit principe – pollueur-payeur - n'est pas évident en raison de l'identification de son auteur, car le juge à des difficultés de la définir encore moins d'attribuer, ne serait-ce, qu'une de cette responsabilité à son auteur, ou de l'étendue et l'évaluation du dommage. Il en résulte que ce dit principe doit encore s'améliorer pour permettre d'identifier les vrais auteurs ou déterminer le/les responsables. De plus, elle soulève des interrogations sur l'irresponsabilité environnementale, sur le droit ou régime juridique applicable – responsabilité délictuelle environnementale ! Autant d'interrogations sur cette responsabilité, entre natures de la pollution et leur auteur, dont le juge doit s'adapter aux situations selon les actes de pollution. Ces aspects – pollution et auteur - sont, plus ou moins, liés voire compatibles car, la juridiction va devoir clarifier ou préciser ces auteurs selon les pollutions. Comme le précise l'article 4 de la Charte de l'environnement de 2004, selon lequel : *« Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi. »*. Pour cela l'on doit identifier les activités humaines pouvant être à l'origine d'un tel fléau qui s'amplifie au fil des ans, affectant du coup l'aspect quantitatif et qualitatif de l'eau. En effet l'eau, est une ressource naturelle qui, pour son usage et sa consommation domestique, nécessite un niveau de contrôle adéquat – ce sont les normes fixées par la Commission des Communautés Européennes – qui nécessite le concours de la population par leur comportement, parfois, irrespectueux envers cet aspect de l'environnement. Comme le précise Daniel Rocher, « *les nations ne peuvent modifier ces normes sur leur territoire que dans le sens d'une plus grande rigueur.* »[1287] Celui-ci poursuit en visant l'un des acteurs et précise que *« l'agriculture est une activité économique plus que polluante puisqu'elle porte atteinte, à la fois à la qualité de l'eau (pesticides, engrais, nitrates…) et à la quantité (prélèvement dans les nappes phréatiques à des fins d'irrigation).* »[1288] Si cette activité est celle qui est la plus polluante, d'autres également polluent moins mais dont, l'on doit également identifier leurs auteurs et les considérés comme des pollueurs. Selon les textes, les pollueurs concernés sont responsables, de *« cette pollution éventuelle ou effective* »[1289]. Rappelons-le, Conseil de l'O.C.D.E l'avait précisé dans ces recommandations dans les années soixante-dix, que les auteurs desdites pollutions doivent être déterminés et, si en revanche celui-ci n'a pas été identifié, pour une meilleure efficacité du principe, la charge devra être supportée par l'ensemble de la population ou les contribuables. Ces considérations nous semblent objectives et logiques dans son principe et beaucoup moins en termes d'applications. Lesquels concernent les questions environnementales touchantes, principalement, aux pollutions ou infractions. Celles qui, sont à l'origine diversifiées dans leur nature et selon leur origine, dont ces sanctions seront très difficiles à appliquer sur le plan national ou régional, en raison de l'identification du/des principaux responsables, ce qui compliquera davantage l'intervention des autorités qui est en charge d'une telle compétence. Au fil du temps, entre débats – colloques,

---

[1287] ROCHER D., *« Le principe du pollueur-payeur : une nouvelle règle de droit pour l'égalité des citoyens devant l'eau »*, Gazette du Palais, 2001, n° 041 – p. 7

[1288] *Ibidem*

[1289] CANS C., *« Grande et petite histoire des principes généraux du droit de l'environnement dans la loi du 2 février 1995* », in *Revue Juridique de l'Environnement, n° 2,* 1995, p. 20

conférences, séminaire…- Leurs conclusions ont nourri ces questions en apportant de solutions qui ont inspiré les autorités – administratives, politiques et juridiques. Ainsi, le Code de l'Environnement vient préciser les conditions de réparation au regard du principe pollueur — payeurs par son Article L160-1[1290], et de l'identification de ou des auteurs[1291]. De plus, dans un rapport, Jean-Claude Flory[1292], soulève la thématique du caractère inéquitable par rapport à la complexité et de l'absence de transparence de la répartition de la ressource, selon lequel, *« les pollueurs les payeurs ne sont pas toujours les principaux pollueurs : les agriculteurs qui produisent une part importante des pollutions diffuses ne paient à ce titre que 0,2 % des redevances »*[1293]. Il en résulte *« d'une à l'absence de proportion entre les pollutions produites et le montant de la redevance »*[1294]. En dehors de toutes considérations tenant compte aux forces et aux faiblesses d'un tel dispositif, la pollution doit être combattue quant à l'imputation de ces coûts aux actes, personnes concernées et du degré du risque.

3 - Lutte contre la pollution et imputation des coûts

En tant que principe économique, pollueur-payeur - celui adopté par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) en 1972[1295], concerne directement l'imputation des coûts associés à la lutte contre la pollution**.** À cet effet, le Traité sur l'Union européenne[1296], stipule que *« le principe pollueur-payeur »* est l'un des fondements de la politique communautaire visant l'environnement, de plus celui-ci est, en substance, un principe de politique économique plus qu'un principe juridique, lequel voudra que le pollueur prenne à sa charge les dépenses afférentes à la mise en œuvre des mesures de prévention de la pollution ou aux dommages provoqués par la dite pollution. Ces mesures sont indispensables pour lutter contre les atteintes graves à l'environnement. Elles peuvent être considérées comme celle permettant la réduction de la pollution et ainsi faire supporter le coût au pollueur. En revanche, lutter contre la pollution voire les pollutions, est très difficile en raison de leur nature, à l'attribution ou à l'imputation de leur coût. Étant donné qu'il s'agit de réparations – comme nous l'avons vu précédemment, ce sont des mesures de réparation *« primaires » et « compensatoires »*[1297], d'où le problème se pose entre les notions : « *imputation économique [et] imputation juridique »*[1298] des coûts. Étant d'origine économique, ce principe – pollueur payeur — est, celui-ci qui vise l'imputation des coûts, tandis que les règles de

---

[1290] Selon cet article, al. 1, *« Le présent titre définit les conditions dans lesquelles sont prévenus ou réparés, en application du principe pollueur-payeur et à un coût raisonnable pour la société, les dommages causés à l'environnement par l'activité d'un exploitant. »*

[1291] Lequel précise dans son second alinéa que *« l'exploitant s'entend de toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui exerce ou contrôle effectivement, à titre professionnel, une activité économique lucrative ou non lucrative. ».*

[1292] FLORY J.-C., Rapport au Premier Ministre et à la Ministre de l'Écologie et du Développement Durable, sur *« les redevances des agences de l'eau : Enjeux, objectifs et propositions dans la perspective de la réforme de la politique de l'eau »*, (lettre de missions du 7 avril 2003 § 17 juillet2003) du ? octobre 2003

[1293] JEGOUZO Y., *« La loi du 30 décembre 2006, de très diverses dispositions relatives à l'eau », Op. cit,*

[1294] Ibidem, JEGOUZO Y., voir également FLAJOLET A.., Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques, de l'Environnement et du territoire sur le projet de loi, adopté par le Sénat, sur *« l'eau et les milieux aquatiques »*, (n° 2276 2e rect.), Rapport Assemblée nationale n° 3070, 3 mai 2006, p.306

[1295] Recommandation du Conseil, en date du 26 mai 1972, sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international [C(72)128]

[1296] Article 130R(2), Traité instituant la Communauté européenne, tel qu'il a été amendé par le Traité sur l'Union européenne, Maastricht, 7 février 1992.

[1297] BIZET J., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur *« le projet de loi, (urgence déclarées) relatif à la responsabilité environnementale. », Op. cit,* p.8

[1298] SUTTERLIN O., *« principe pollueur-payeur »* JurisClasseur Environnement et Développement durable, Fasc. 420, 2017, n°6

responsabilité visent l'imputation d'un préjudice à un acteur déterminé. À cet égard, le Traité sur l'Union européenne[1299], stipule que « *le principe pollueur-payeur* » est l'un des fondements de la politique communautaire visant l'environnement, de plus celui-ci est, en substance, un principe de politique économique plus qu'un principe juridique, veut que le pollueur prenne à sa charge les dépenses afférentes à la mise en œuvre des mesures de prévention de la pollution ou aux dommages provoqués par la pollution. Cette imputation économique impose que soit prise en compte le coût des pollutions tandis que l'imputation juridique voudrait cette prise en charge des préjudices l'est par le/les responsables (s). Et pourtant, ce principe - Pollueur Payeur – est, au regard de la législation un principe juridique et économique régie par les dispositifs de l'article L. 110-1 du Code de l'environnement, lequel dispose que *« les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci sont supportés par le pollueur* ». Selon Olivier Sutterlin, *« plutôt que de chercher à imputer un préjudice à un acteur juridique, et l'en rendre ainsi responsable, la logique d'efficacité économique qui sous-tend le principe pollueur-payeur commande d'imputer la charge financière d'une pollution à un acteur juridique prédéfini ».* Constatant, par ailleurs, que ce principe obéi à la fois à une logique de causalité et d'efficacité économique, du fait qu'il s'adresse, principalement, à l'ensemble des personnes concernées notamment à des producteurs et des consommateurs. Toutefois, parmi ces logiques évoquées, celle d'efficacité économique, trouve véritablement sa place et va produire ainsi, les effets significatifs à l'imputabilité d'une telle responsabilité environnementale. En effet, ce sont des actes – intentionnels ou pas - ou d'un comportement délictueux causé par des personnes - vulnérables ou pas - souvent de toutes catégories selon leur impact, causant tout de même un *« dommage écologique causé à des biens environnementaux »*[1300]. Celui, qui, au nom de ce principe, va permettre de *« faire reposer la responsabilité sur la personne qui est en mesure de prévenir la situation dommageable au moindre coût »*, encore faudrait-il que cette personne soit vraiment consciente ou a-t-elle agi par négligeant ou encore est récalcitrante ! En règle générale, la personne connaît la nature de l'activité qu'il a entreprise et devrait mesurer les risques, à se demander comment est-ce que cette conscience du niveau de risque lui échappe ? Alors que celui qui est à l'origine d'un acte ou d'un comportement délictueux, est plus moins, conscient – parce qu'il reçoit toutes les informations nécessaires - surtout lorsqu'il s'agit d'activité économique, pouvant constituer une atteinte, du fait d'un tel niveau du risque, donc ces personnes créant cette activité – qu'elle soit polluante ou pas, devrait être en mesure de minimiser ce risque ou l'impact est considérable d'envisager de le corriger. De plus, la réparation est, plus ou moins, un droit voire une contrainte, car elle répond à la sanction d'une règle qui la commande. Comme le précise la recommandation OCDE de 1972[1301] dans son principe n ° 20, que « *le principe à appliquer pour l'imputation des coûts des mesures de prévention et de lutte contre la pollution, principes qui favorisent l'emploi rationnel des ressources limitées de l'environnement »,* autrement dit, l'auteur ou pollueur ainsi déterminé devrait payer. D'où l'interrogation est la suivante *: quels sont ceux qui payent et pourquoi, ils paient ?* En règle générale les pollueurs paient et devraient davantage payer. Car lorsque celui-ci a été identifié, il devient automatiquement « *redevable* » ou débiteur d'une dette envers la nature, face à son comportement ou de ses actes, et doit effectivement supporter

[1299] Article 130R(2), Traité instituant la Communauté européenne, tel qu'il a été amendé par le Traité sur l'Union européenne, Maastricht, 7 février 1992.

[1300] BIZET J., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur *« le projet de loi, (urgence déclarées) relatif à la responsabilité environnementale. », Op. cit,* p.18

[1301] Recommandation du Conseil, en date du 14 novembre 1974, sur la mise en œuvre du principe pollueur-payeur, C(74)223

certains coûts et indemniser les victimes, ou encore répercuter ces coûts sur le responsable de la pollution. Il apparaît désormais comme le garant mais non le responsable de la pollution. Il en résulte que le principe de responsabilité vise, principalement à réparer les dommages portés à l'environnement même lorsque la cause n'est pas qualifiée de faute – car l'exigence de preuve n'est pas nécessaire, ou encore après que le *« dommageur »* soit identifié ou identifiable. Du reste, l'imputation de la dite responsabilité en matière environnementale est une responsabilité sans faute, autrement une responsabilité objective, accélérée du seul fait de l'atteinte.

Conclusion du chapitre I

Le processus de gestion, est en grande difficulté, sa remise en cause doit faire l'objet d'une attention particulière. En effet, la ressource en eau, dans le cadre de sa gestion, après transformation d'une eau brute à une eau potable n'est pas une ressource comme les autres, car il y va de la santé des usagers en particulier et de la population en général lorsque la qualité n'y est pas : En cause des incohérences à plusieurs étapes du processus.

À cet égard, nous avons constaté avec quelles difficultés les services d'eau assurait l'alimentation en eau potable : c'est une préoccupation initialement primordiale pour les autorités d'envisager un nouveau modèle ou d'une profonde amélioration du processus. Mais si la démarche est simple dans sa formulation, elle l'est moins dans sa mise en œuvre. L'étude propose que ces projets soient soumis à débats, suivis d'interrogations diverses et variées, principalement celles relatives aux institutions pouvant porter leur contribution.

Le droit public même s'il a, souvent montré son importance en termes de régulation entre les diverses opérations, malheureusement est insuffisant en raison de l'absence de solutions immédiates. De plus, face cette régulation l'inévitable, le facteur économique, lequel s'applique non pas pour apporter une quelconque solution, même s'il en contribue, mais en tant que moyens financiers – financement, investissement, incitations financières – car il est ainsi indissociable pour l'organisation et le fonctionnement d'un tel processus. À cet égard, l'eau – ressource transformée - est devenue un produit plus ou moins économique (concurrence, marché, tarification etc.). Celle-ci à une valeur économie dont une double valeur se conjugue : une valeur d'échange, pour les marchands (exploitant/prestataires) et une valeur d'usage, pour la population ou les usagers du service. Ainsi, une fois que cette eau a été déclarée comme un besoin primordial, la dynamique de sa marchandisation ou sa valeur d'échange s'est instaurée. S'ajoutent également d'autres facteurs, comme les outils de pérennisations, dont l'implication s'avère possible sous certaines réserves de l'atteinte de résultats (par exemple de pollutions diversifiées), c'est-à-dire l'aspect environnemental, qui est en permanence en corrélation avec celui du développement durable, suivirent d'applications qui se mettent en place au fils des années. Il en résulte que la volonté d'une contribution vers l'idée de construction d'une nouvelle vision pour cette gestion n'est pas aisée, car cette ressource doit être disponible quelque sa nature, d'où une possible reconquête de celle-ci.

Chapitre II - Reconquête et gestion quantitative de la ressource en eau

L'eau est toujours disponible – en abondance ou pas - selon le territoire concerné, et la qualité, selon les sols – son état naturel ou pas, du lieu de prélèvement. La disponibilité de la ressource en eau s'apprécie au regard de sa nature, qu'elle soit une eau de surface – cours d'eau et autres – ou une souterraine, eau des nappes phréatiques : Si cette disponibilité est réelle, elle n'est pas épargnée par les circonstances exceptionnelles qui ne garantissent pas toujours sa qualité, donc dans ce cadre, le qualitatif s'oppose au quantitatif, qu'en revanche, et depuis quelques années, les facteurs physiques de raréfaction en eau telle l'aridité climatique (sécheresse ou autres) entraîne des conséquences, principalement sur l'offre de service diminue et devient plus faible que d'habitude. Ce phénomène est souvent imprévisible, et comparativement aux autres circonstances qui peuvent, préalablement, être évitées, par exemple celle du manque d'eau ou des fuites dans les réseaux comme c'est le cas en Guadeloupe. Dans cette hypothèse, des mécanismes sont mis en place : celui de la protection et surtout celui de la reconquête des ressources en eau quant au quantitatif qui doit être satisfait. Pour y parvenir, les autorités doivent avoir recours à l'ensemble des ressources en eau. Il résulte de ces considérations, qu'un nombre important de moyens ou encore une stratégie efficace doivent être envisagés pour parfaire la maîtrise de celle-ci dans une démarche de reconquête des ressources en eau douce (Section I), mais également par des pratiques de gestion de l'eau mieux adaptée à sa destination finale, c'est-à-dire les usages domestiques (Section II).

Section I - Maîtrise de la ressource en eau entre moyens et stratégies

Les enjeux des services d'eau sont marqués par la gestion des interfaces entre *« petit cycle »* et *« grand cycle »* de l'eau. Ces cycles comprennent notamment plusieurs éléments que sont la protection de la ressource et des zones humides, la maîtrise de l'impact des rejets urbains sur le milieu naturel et la gestion des eaux pluviales[1302]. Ces éléments sont des compétences additionnelles pour les collectivités et plus précisément constituent une charge pour les services d'eau potable dont la gestion des activités est souvent partagée.

Étant donné que nous sommes dans une démarche de reconquête de la ressource en eau douce, répondre à cet enjeu nous invite à nous intéresser aux moyens à envisager pour que les opérations relatives à la préservation de la ressource soient satisfaites (I). Cette reconquête de ressources alternatives, notamment les eaux pluviales, est prise en compte par des outils de gestion spécifique, peut être utilisée ou réutilisées, car celles-ci répondent à certaines nécessités. Ce problème est particulièrement sensible et délicat aura toute l'attention des juges financiers, comme en témoigne le rapport de la Cour des comptes de 1997[1303] (II)

I - Des moyens au service de la préservation de la ressource

[1302] Précisons qu'il existe une distinction entre les eaux de pluie et les eaux pluviales. En effet, les eaux de pluie sont *« issues des précipitations naturelles et n'ayant pas pu être intentionnellement souillées.»* Elles deviennent, ensuite des eaux pluviales, lorsqu'elles touchent le sol à et ensuite, ruissellent dessus. Au sens de la jurisprudence de la Cour de cassation (13 juin 1814 et 14 juin 1920).

[1303] Cour des comptes (C.C), *la gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement* – Rapport public particulier. Éditions du J.O.R.F, janvier 1997, voir p. 26-28

Les réserves d'eau douce sur cette planète ne sont pas illimitées, en revanche sa disponibilité est nécessaire, en plus car il est important d'assurer à tous les stades, sa gestion - des eaux douces dans sa globalité - afin de satisfaire à un approvisionnement acceptable tant sur le plan quantitatif que qualitatif et bien entendu, de satisfaire audit principe de l'accès à l'eau. Pour être plus objective et réaliste, présentement, nous parlons de la constitution de réserves d'eau douce et surtout des outils permettant d'atteindre un tel objectif car la gestion des besoins en eau est considérable surtout en périodes où la demande est plus forte – phénomène de sécheresse - en conservant la priorité aux ménages (A). Toutefois, parmi ces ressources, celles dite *« alternatives »* ou *« eau non conventionnelle »*, est prise en compte de façon effective, notamment les eaux pluviales quant aux outils nécessaires aux processus de mise en place (B).

A - Outils de gestion et constitution de réserves d'eau

La mobilisation des ressources en eau douce par des moyens techniques, des captages, des réservoirs et notamment des stockages ou retenues d'eau, en ce qui nous concerne dans cette sous-partie de l'étude. C'est un outil qui permet de gérer la disponibilité de l'eau, en cas de stress hydrique ou anticiper sur les carences à venir. (1) Nous verrons ensuite, que ces outils, les retenues pour stockage d'eau, sont importants sur un territoire et constituent une réponse quand bien même elles soulèvent une épineuse question relative aux données environnementales (2), et enfin les ressources quelle que soit leur nature ne peuvent être négligés, comme l'usage des eaux usées : opportunités qui permettent de constituer un autre type de ressources réutilisables (3)

1 - Stockage de l'eau et pénurie ou stress hydrique : vaincre les carences par la mobilisation de la ressource en eau

Le concept de *« stockage »* de la ressource en eau, est mentionné à l'article L.2 224-7 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Celle, définissant le service d'eau potable, et qui compte parmi la chaîne de missions ou d'activités dudit service d'eau, le « *stockage* » de l'eau. Cette notion apparaît comme un élément - mission - fédératrice dans le cadre de la disponibilité de l'eau, qui implique souvent des interrogations ! En effet, afin de se prévenir des risques de pénurie d'eau, la constitution de réserves d'eau apparaît comme une alternative, voir une garantie. Cette prévention est utile alors que le niveau de garantie s'annonce comme une difficulté. Celle-ci s'apprécie dans le temps, autrement dit, en termes de durée. Laquelle, le plus souvent, n'est pas compatible à l'état d'origine de l'eau régulièrement récupérée, pour s'en servir. Il en résulte que le fait stocker de l'eau – l'on pense la récupération d'eau de pluie que nous verrons plus loin dans l'étude - pour s'en servir, montre que l'usager ou futur usager, fait une action, plus ou moins, responsable et ainsi participe à la reconquête ou à la préservation de la ressource en eau et ainsi satisfaire le facteur quantitatif et non le facteur qualitatif. Il s'ensuit également que les autorités gestionnaires de l'eau sont, pratiquement dans la même démarche avec des moyens différends, tel que l'instauration de barrages pour le stockage. En revanche, cette ressource est beaucoup plus délicate, lorsque cette réserve d'eau, aussi importante, dont la qualité peut causer des problèmes en termes de santé publique, et ainsi limité les usages pour certains besoins.

En termes de prévention, le fait d'envisager la mise en place, par des moyens administratifs et techniques, pour assurer le stockage de l'eau, autrement dit, constituer des réserves, jugée

suffisances, selon la capacité du réservoir est devenu une des préoccupations de certaines populations, comme dans les outre-mer, en Guadeloupe, certainement à la Martinique face aux coupures d'eau[1304] ou la discontinuité ou interruption de la distribution d'eau potable. Ces dysfonctionnements affectent l'accès à l'eau ; laquelle peut être totale comme ces coupures d'eau qui sont le plus souvent inattendues, ou partiel, lors de la mise en œuvre des *« tours d'eau »*. Elles sont, de plus contraignantes à la fois, pour les structures sensibles comme la santé[1305], mais également, c'est une contrainte économique[1306], et beaucoup plus grave pour la population « *qui fait preuve de résignation… »*. Selon l'étude face à de telle situation, l'importance de la réaction de la population à ces alertes et difficultés auxquelles ils vont devoir faire face, n'est pas surprenante. De plus, à toutes proportions gardées**,** ces difficultés sont réelles, certes quotidiennes par période, mais encore présent sur certaines portions du territoire de Guadeloupe. À ce propos, l'étude nous dit que *« la coupure devient la solution à tout faire en cas de problème d'eau (travaux, pénurie chronique ou ponctuelle), alors que cela devrait être le dernier recours. »* Nous partageons parfaitement ce constat, alors que les politiques tardent à se saisir des problèmes qui sont spécifiques les unes des autres, ou si c'est le cas, tergiversent par ci et par là, dans un mouvement de balancier. Préférant instaurer la pratique dite, des *« tours d'eau » :* encore si et seulement si, cette pratique réduit la consommation d'eau au final ! Si c'était le cas, ces autorités n'insisteront pas sur la question du stockage, à vouloir en construire davantage, dont nous ferons un état dans la prochaine sous-partie (*infra 2*). Selon l'étude, évoquée[1307], c'est d'« *éviter les tours d'eau en privilégiant d'autres moyens de gestion de la pénurie » mais également, « réduire par tous les moyens (réglementation, incitation, communication) les effets de la crise de l'eau en Guadeloupe* ». Une crise de l'eau, qui est à son paroxysme dont il faudra assainir un jour ou l'autre, mais comment arrive-t-on à rationaliser et à justifier l'omniprésence des effets négatifs engendrés par ces problèmes récurrents ? Rappelons qu'en matière d'eau, ces questions avaient déjà fait l'objet de débats, suivies de comptes rendus ou synthèses et transcrit, depuis 2003, dans le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux de Guadeloupe (SDAGE)[1308]. Parmi ces orientations fondamentales ledit schéma mentionnait : de *« veiller à la satisfaction des besoins en eau potable, d'irrigation et industrielle par une gestion saine et économe et par la mobilisation et le stockage d'une ressource adaptée et suffisante »*, De par ces considérations administratives, la cause est étendue et non, les solutions immédiates qui, malheureusement prendront du temps. En l'absence d'affranchissement de ces problèmes, qui ne peuvent être résolues des solutions plus rapide peuvent être envisagées. En effet, étant donné que la disponibilité de l'eau est l'élément central, les autorités vont penser directement à sa mobilisation, afin de faire face aux éventuelles carences - du manque d'eau - en tenant compte, non seulement de l' *« usage raisonné »* de ladite ressource mais plus particulièrement organiser sa mobilisation par les moyens permettant les retenues de stockage d'eau.

[1304] Ces coupures d'eau, principales revendications des usagers, *Infra*, Titre II, partie I, « *Coupures d'eau et « tours d'eau »*.

[1305] Comme le précise l'audit, « *Les coupures d'eau constituent également une contrainte sévère pour certains établissements sensibles (hôpitaux, cliniques, EHPAD…), contrainte qui pourrait être levée par une organisation adaptée ou la création de stockages réservés, sur le réseau public ou au sein même des établissements » in* BAGUET A., et *al, « Audit sur l'eau potable en Guadeloupe », Op. cit,* p. 31

[1306] Comme le précise l'audit, *« Les coupures d'eau représentent une contrainte économique, bien évidemment pour l'industrie du tourisme et les industries fortement consommatrices d'eau (agroalimentaire), mais également pour la majorité des activités industrielles (eaux de process), artisanales (boulangeries, coiffure…), de BTP, voire commerciales. » Op. cit*, p.31

[1307] *Ibidem*

[1308] Comité de Bassin de la Guadeloupe, Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux, Adopté par le Comité de bassin le 19 juin 2003 et approuvé par le Préfet le 25 juillet2003, 198 p.

2 - Retenues de stockage d'eau et construction : équilibre de la ressource en eau

La question des retenues ou stockage d'eau douce fait appel à la politique européenne et singulièrement à la rubrique ou chapitre relative *« bon état écologique de l'eau »* que nous avons vu précédemment. Rappelons que la directive-cadre sur l'eau de 2000 (DCE) dont les prescriptions sont prévues par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage), avait mis en place une dynamique en imposant aux État membre d'atteindre ce *« bon état écologiques des eaux »*. C'est en effet, à partir de ces bassins-versants[1309] que les premières opérations s'observaient, car l'une des raisons était que ceux-ci devaient parvenir à un retour à l'équilibre entre la ressource en eau et la pression qu'elle subit. Il en résulte que le bilan de la première échéance 2 015 n'avait pas été encourageant, et que finalement les résultats ont été partiellement atteints, notamment en France et dans les territoires d'outre, car de nombreux bassins sont relativement déficitaires, ou encore, plus ou moins déconnectés du fait de la circulation limitée de l'eau.

S'agissant des retenues ou stockage d'eau, par rapport aux engagements de la politique Européenne de l'eau appliquée dans les États membres, le problème est donc purement politique – à une différence près : l'absence de délais ou d'échéance, c'est véritablement un jeu de pouvoir qui affecte l'ensemble de l'organisation dudit processus. Précisons, par ailleurs, que lorsque l'on évoque la notion de *« retenue d'eau »*, l'on pense à l'agriculture, l'irrigation, une activité qui utilise une grande quantité d'eau, alors que, s'agissant de celle de consommation domestique, la réforme sur l'eau de 2006 avait prévu des volumes *« prélevables »* pour cette activité prioritaire c'est-à-dire une production plus importante pour la distribution d'eau potable.

Cette pratique des retenues ou stockage des ressources en eau douce, a pour but de satisfaire le facteur quantitatif et de veiller à ce que le facteur qualitatif ne s'y oppose pas. Autrement dit, que les autorités doivent mettre en place des moyens adéquats afin de stocker la ressource en eau et, si besoin est, de satisfaire à sa qualité, à l'exemple des eaux pluviale, ou des infrastructures telles que les barrages permettant des retenues importantes d'eau. Ce dernier fera l'objet de réflexion dans notre étude. Se pose alors la question de l'effet de ces *« impacts environnementaux »* de ces dites retenues ?

Pour comprendre les impacts environnementaux et ainsi l'évaluer, nous proposons une démarche simulatrice. Pour que la retenue d'eau soit effective, il faut installer un barrage, lequel constitue un ouvrage important, surtout lorsque celui-ci est transversal - installé dans le lit mineur d'un cours d'eau infère une certaine modification ou une altération de la masse d'eau concernée. À cet effet, des mesures restrictives doivent être prises à l'avance, pour des raisons spécifiquement environnementales et sécuritaires, mis à part les considérations des spécificités, c'est-à-dire l'étude géologique et géotechnique du site, la détermination du type de retenue, ou encore la phase de reconnaissance de terrain etc., afin d'éviter un degré de dangerosité pour l'environnement en amont et en aval du projet. Autrement dit, des études d'impacts sont recommandées. Il en résulte des impacts considérables en amont comme en aval de l'ouvrage. En effet, en amont de l'ouvrage, il peut s'agir des salmonidés migrateurs, mais également des effets provoqués par la création de la retenue avec d'éventuels risques, tels que le risque d'accumulation de sédiments, d'eutrophisation, de phytoplancton, de poissons et autres. Il s'ensuit également d'autres effets, comme ceux induits par la gestion du barrage sur le transport sédimentaire et la circulation des organismes aquatiques, et des

---

[1309] Aspect que nous avons déjà étudié... *voir, « La gestion de l'eau par bassin : une nouvelle préoccupation pour les autorités locales. » infra,* p.56

effets en aval comme la sédimentation et la température, l'habitat aquatique, la faune et la flore etc. En Guadeloupe, des averses violentes ou de courte durée peuvent provoquer des écoulements importants engendrant un débordement des cours d'eau, des inondations et les transports solides et de l'envasement des barrages. Hormis ces conséquences qui ont regrettablement conduit aux impacts environnementaux, celle-ci n'interdit pas ou n'a pas vocation interdire la construction d'infrastructures autrement dit les retenues d'eau, car elles sont indispensables pour assurer un certain équilibre en terme disponibilité desdites ressources mais également faire face aux problèmes connus dans le secteur de la distribution notamment en ce qui concerne les pertes d'eau. Ces ressources en eau douce sont, depuis de nombreuses années et le seront davantage encore, soumises à une exploitation insensible justifiant *ipso facto* une telle nécessité. Celle qui va augmenter le taux de mobilisation des eaux de surface, assuré naturellement par ces dits barrages, pouvant être utilisé pour l'alimentation en eau potable. À cet effet, les barrages sont des solutions aux problèmes notamment en Guadeloupe. Ils sont prévus dans le cadre de la mise en œuvre du Schéma Directeur des Eaux[1310], afin de garantir un approvisionnement en eau régulier sur ce territoire, ou ceux-ci sont inclus dans le plan de sécurisation de l'alimentation en eau potable, depuis 2014[1311]. À cet effet, de nombreux barrages ont été construits dont celui de Dumanoir – Commune de Capesterre, de Gaschet – Commune de Port-Louis, ou le barrage de Moreau[1312]. L'instauration de ces infrastructures est signe fort, en pleine communion avec la ressource, sa disponibilité. Celle devant répondre à une double attente, ces ressources seront destinées non seulement au stockage pour l'irrigation agricole mais également pour satisfaire à l'alimentation en eau potable. Selon par un audit relatif à l'eau potable en Guadeloupe[1313], le stockage en mètre cube, représente en totalité 130 000 litres d'eau[1314]. Selon cette étude, *« ces capacités de stockage sont de 120 000 m³/j sur 158 réservoirs, ce qui représente une capacité de stockage moyenne de 18 heures. Cette valeur moyenne cache de situations locales beaucoup moins satisfaisantes sur certaines unités de distribution… »*[1315]. Il en résulte que les chiffres sont convaincants, mais d'autres opportunités permettent également de constituer d'autres types de ressources.

3 - Les eaux usées traitées et réutilisation : solution intermédiaire

La loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (Notre)[1316] a, plus ou moins, fait évoluer le droit de l'eau ainsi que ces compétences, en permettant aux collectivités de gérer de nouvelles ressources en eau - les eaux pluviales - dans sa gestion sur le plan local. En passant des eaux usées, aux eaux de *« toute nature »*, c'est la préservation de la ressource en eau en terme qualitative qui est mise en avant. En effet, il convient de relever que le législateur ne fait plus référence à l'expression *« assainissement des eaux usées »*, mais à la notion *« assainissement »* dans sa globalité. Ainsi, du fait de la suppression du terme *« eaux usées »*, la compétence *« assainissement »*

1310 Voir par exemple, le SDAGE 2010-2015

1311 Voir plan de sécurisation de l'Alimentation en eau potable de Guadeloupe 2014-2016

1312 Ce barrage, d'une hauteur de 27 m et d'une longueur de 255 m, est situé sur un affluent de la rivière Moreau, la ravine *« Zombi »* et équipé d'un évacuateur de crue latéral. Il devrait permettre de stocker un million de mètres cube.

1313 BAGUET A., et *al, « Audit sur l'eau potable en Guadeloupe », Op. cit,* 136 p.

1314 Selon les chiffres clé de l'eau potable en Guadeloupe (Source : Espelia, rapport d'expertise décembre 2017, diagnostic transversal du secteur de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe) *Ibidem,* p.12

1315 *Ibidem*, p.16

1316 Promulguée le 7 août 2015, *Op.cit.,*

semble désormais concerner les eaux *« de toute nature »,* c'est-à-dire, les eaux usées et les eaux pluviales etc.

Il ne s'agit pas d'une nouvelle compétence mais un regroupement d'activités en un bloc qui existait déjà. L'« *assainissement* », peut être trop lié au seul coût, mais doit l'être pour plus de maîtrise et d'efficacité. Il s'agit ici de savoir est ce que les eaux usées, une fois traitées peuvent être réutilisées ou encore, est ce qu'elles sont une solution quant à l'incitation à l'usage des eaux de substitution ?

La réforme de 2015 – ou loi « *Notré* » est à l'initiative de la réorganisation en ce qui concerne les services publics locaux qui, de manière générale, participe à la gestion du petit cycle de l'eau. Précisons que le petit cycle de l'eau est le processus traditionnel, celui qui consiste à capter l'eau, la rendre potable, la distribuer, mais également assure la collecte et le traitement des eaux usées afin de permettre le retour en milieu naturel. Cette dernière, est d'ailleurs notre préoccupation, car les opérations de traitements une fois satisfaites, va permettre un retour en milieu naturel et surtout de l'usage qu'on pourrait faire de cette ressource de substitution.

Cette récupération des eaux pluviales contribue à la gestion alternative des ressources. La réception de ces eaux est, sauf négligences ou omission, habituellement acheminée vers des réseaux collectifs unitaires ou séparatifs, mais les particuliers pourront également en faire usage au lieu que celles-ci – ces eaux – retournent vers ses voies naturelles de ruissellement en milieu naturel. En effet, Les eaux usées d'un logement peuvent être stockées et dans le moindre des cas, comme le précisent les réglementations, c'est-à-dire doivent être traitées pour ensuite être utilisées, en cas de coupure d'eau – cas des Antilles Guyane. Cette solution est écologique toutefois elle est onéreuse et nécessite pour sa mise en place à domicile d'un système complexe d'épuration et de traitement des eaux usées. Une pratique régulièrement autorisée par les autorités publiques (Ministère de la Santé et de l'Écologie – par un dispositif spécifique de traitement, en d'autres termes, une installation) afin que ces installations soient plus importantes. Il en résulte que ces eaux issues de ces opérations - d'assainissement et d'épuration – peuvent être une solution intermédiaire, pourront à cet effet être utilisées, en priorité, diverses tâches quotidiennes - le lavage, l'irrigation de son jardin etc.- Elles peuvent, selon les prouesses techniques des États les plus avancés techniquement, de permettre à ce que ces eaux soient consommées, tout dépend du type et de l'efficacité du système d'assainissement à domicile, ce qui n'est pas encore possible en France hexagonale. Au fil du temps, ce système fera partie des ressources à réutiliser et qu'il sera enfin totalement pris en compte dans cette (re) conquête de la ressource en eau. Celle qui se concrétisera dans l'avenir ce qui nous permettra de considérer l'ingéniosité de ce système – mais à quel niveau ? – Il en résulte que certaines pratiques et surtout comme nous l'avons précédemment évoquée, est écologique et permet d'offrir une certaine autonomie par rapport au réseau de distribution d'eau, celle qui apparaît, dans sa pratique, plutôt efficace quant au droit à l'eau et que finalement ce sont ces outils juridiques qui continuerons à faire évoluer ce droit d'accès à l'eau.

B - Des outils juridiques et un droit d'accès à l'eau à satisfaire

Si la notion de législation est entendue comme *elle « ensemble des lois, dans un pays, un domaine déterminé »,* celle de la ressource en eau douce, est régie par une réforme sur l'eau, avec quelques spécificités juridiques et une fonction ou une mission attribuée : des réformes sur l'eau, aux diverses spécificités concernant les ressources en eau et singulièrement celle permettant sons accès. Un cadre juridique, plus ou moins, uniforme qui doit s'appliquer tant pour la sphère publique que la

sphère privée, lequel, en termes de résultats, nous montre que ces objectifs ne sont atteints, que partiellement. À notre sens, si cela apparaît tout à fait normal, aux nombres d'efforts qui doivent être faits à ce niveau nous sommes loin du compte. En cause, le problème récurrent qu'est l'accès à l'eau qu'il faudra, à terme, satisfaire ! Ainsi, l'accès à l'eau est, rappelons-le, un droit de l'homme ou droit fondamental à la dignité humaine[13171318], dont les outils juridiques et les moyens nécessaires à sa mise en place demeurent incertains. Ce facteur, est un élément déterminant dans la gestion de l'eau potable que nous étudions, de sorte que les cohérences de ces mesures ainsi attribuées à celui-ci, l'intelligence et la volonté politique donnent plus d'élan à sa satisfaction. Il apparaît en effet normal que par ces considérations notre réflexion porte sur l'accès à l'eau dont *« le prisme choisit [est] celui [de son] droit »*[1319] quant à la cohérence des règles l'accompagnant (1), parmi ces principales règles, celui, bien connu, nécessite une réflexion quant aux financements de cet accès (2) laquelle nécessite une interrogation en se demandant est-ce que ce droit de l'eau favorise-t-il le meilleur accès pour la population ou pour ses usagers ? (3).

1 - Le prisme du droit d'accès à l'eau potable et une meilleure cohérence des règles l'accompagnant.

De nombreuses réflexions ont été faites, précédemment – sur l'importance du droit d'accès à l'eau, en tant que droit fondamental. À cet égard, ce droit reste une problématique, partiellement, satisfaite, et nécessite, dans sa mise en place, qu'elle le soit avec des obligations de résultat significatives mais demeure tout de même c'est une avancée juridique en France et dans les outre-mer mais éventuellement. Il doit être doté d'une force juridique contraignant nécessitant un suivi de son application, voire certaines adaptations à l'endroit de cette gestion. À cela, *l'étude s'interroge en se demandant est-ce que sur un territoire quelconque et singulièrement en Guadeloupe pourrait parvenir à une meilleure gestion de l'eau potable par des mesures ou des règles cohérentes voire intelligentes ?* Ainsi l'incohérence de ces règles de par leur contenu léger ou parfois contradictoire se succédant quant à l'action à réaliser ne permettra d'aboutir à un objectif, même partiel. Car en matière d'accès à l'eau cette longue marche vers une solidarité, plus ou moins, effectif à une traçabilité juridique située entre 2010 et 2017, mais celui-ci demeure très fragile ou d'une certaine « *frilosité* »[1320]. De plus, Il est vrai qu'à tout moment ce droit peut être perdu pour cause de pollution, d'un phénomène naturel[1321], ou d'une expropriation et autres… Pour avoir une idée plus précise, faisons un bref récapitulatif de sa genèse. Par ces précurseurs fervents défenseurs de ce droit, Henri

---

1317 Annoncé en 2010 par l'ONU, qui intervient après suites aux débats qui ont durés une quinzaine d'années

1318 Il n'est pas sans intérêt de mettre en exergue le lien entre la dignité de la personne et les droits fondamentaux. En effet, ce terme « *dignité* » figure à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui impose que tous les citoyens soient admissibles aux dignités ; La Déclaration universelle des droits de l'homme de du 10 décembre 1948 a inscrit, également la dignité humaine dans son préambule les droits fondamentaux sont conférés aux membres de la société… De la personne et en le fait que tous les hommes, égaux ; cela doit être le cas dans le cadre de distribution de l'eau potable. Ainsi, la dignité de la personé humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée. Cette dignité constitue la base des droits fondamentaux.., dont l'absence d'eau ou coupure fréquente, qu'elle soit justifiée ou non est des conditions qui discréditent ou amoindri cette dignité. Il en résulte que ces deux notions – dignité et droit fondamentaux se complètent, car elles permettent d'élever l'humain, de renforcer leur action et leurs demandes, comme cela a été prévu par le droit à l'eau.

1319 BARABANT L., *« accès à l'eau, quand le juridique s'en mêle »,* http://www.cipadh.org/fr/droit-%C3%A0-leau-0

1320 Comme le précise Fortuné B. Ahoulouma, *« Une frilosité à la consécration d'un véritable droit à l'eau en France »,* in AHOULAMA F., *« La loi relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement : l'ignorance du droit à l'eau et la persistance d'un dispositif social insuffisant »*, BDEI., Nº 35, 2011, p.6

1321 Par exemple, les ouragans Maria et Irma en Outre-mer en septembre 2017

Smets vers la fin du XX e et début du XXIe siècle interpellait déjà les autorités sur la nécessité de prendre en contre la précarité. Ce droit d'accès à l'eau potable finalement a été reconnu sur le plan national en 2006 – loi sur l'eau, puis en 2010 sur le plan international[1322], comme un droit fondamental, dont sa spécificité territoriale a été prise en charge en France en 2011[1323], puis en 2013 *(loi dite « Brottes »*). Dans cette dynamique la volonté politique de réaliser ces réformes dont nous nous interrogeons sur son consensus : est-elle largement ou objectivement partagée en France de façon générale ? Car l'on déplore une certaine insuffisance de ces règles. Bien que de nombres actions et actes aient été prises face à ces enjeux, il n'en demeure pas moins qu'en 2017, ce que l'on croyait acquit, nécessite un *« coup de pouce »* juridique supplémentaire. Cela voudra dire que la question de son application ou de son insuffisance, en termes de contenu, se pose encore de nos jours. Et pourtant de nombreux progrès ont été constatés[1324]. Malheureusement nous constatons que l'instauration de tels dispositifs non pas suffit pour qu'un véritable droit à l'eau produise son véritable effet en France. Alors, les autorités vont rechercher dans « *les fonds de tiroirs poussiéreux »* un texte oublié pour rectifier le tir. En effet, une proposition de loi portant sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement a été déposée sur le bureau du Sénat[1325]. Ce projet – de loi - selon son esprit et sa lettre vise à la mise en œuvre effective de ce droit à l'eau potable. Néanmoins ce qui est paradoxal, c'est que certaines bases avaient été posées, il suffisait pour les autorités de les appliquer. Nous constatons qu'en 2010, cette reconnaissance sur le plan international, n'avait comme but principal que de faire tout simplement reconnaître dans la loi ce droit à l'eau et pas plus. À notre sens, la pose de cette première pierre est apparue comme symbolique et non comme un fondement effectif. De plus, la loi de 2013 dite *Brottes*[1326] arrivait comme un salut sachant que les premières bases étaient préalablement posées, n'était qu'un texte sans plus. De plus à la même période une proposition de loi[1327] dont son aboutissement a duré quatre décennies. Celui-ci est venu gommer les incohérences – vu sa lenteur - et permettre une plus grande transparence sur les actions et objectifs à atteindre ! Il en résulte notamment que cette mesure prévoit dans son contenu, une certaine contrainte et un degré supplémentaire quant à la qualité de la personne démuni avec ou sans abri. Selon nous, la contrainte peut être limitée à l'application directe du texte et l'imprévisibilité du surcoût qu'il pourrait générer pour certaines collectivités. En réalité, la notion de contrainte justifie qu'il y a obligation mais celle-ci ne fonctionne pas comme une règle de sanctions bien au contraire. Il va sans dire qu'en termes d'obligation pour les collectivités compétentes en matière d'eau, à faire n'est pas si réalisable que cela apparaît. De plus, celles-ci doivent, non seulement satisfaire ce droit à proprement parler, mais en termes d'infrastructure, installer et entretenir les équipements de distribution gratuite d'eau potable pour les personnes sans-abri. Cette double dimension de la mesure sera efficace et permettra ainsi de maîtriser la raréfaction de l'eau, sa qualité et surtout d'assurer une disponibilité pérenne qui, naturellement, satisfera enfin à ce droit à l'eau tant en ce qui concerne les personnes démunies que celles qui sont sans abris. Ainsi comme le prévoit cette mesure que *« les communes installent et entretiennent des points d'eau potable répartis de façon équilibrée sur le territoire aggloméré de la*

[1322] Consacré au niveau international par une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies du 28 juillet 2010.

[1323] En effet, la loi du 7 février 2011 instaure, à partir du 1er janvier 2012, un système d'aide au règlement des factures d'eau.

[1324] SMETS H, « *De nouveaux progrès dans la mise en œuvre du droit à l'eau potable »*, Dr. Env. n° 213, juin 2013, p. 231

[1325] Adoption en première lecture par l'Assemblée nationale le 14 juin 2016 – puis du Senat le 15 février 2017.

[1326] Loi du 15 avril 2013, *Op. cit.*

[1327] GLAVANY J., et *al*. « *Proposition de loi visant à la mise en œuvre effective du droit humain à l'eau potable et à l'assainissement »*, Rapport Assemblée nationale n°1375, du 18 septembre 2013

commune et destinés à l'accès public, gratuit et non discriminatoire à l'eau potable »[1328]. Si l'on observe ces territoires français et d'outre-mer, la ressource en eau n'est pas, comme le précisent les spécialistes, en manque. À ce propos, le constat est irréprochable et c'est la preuve que, de façon générale, ces territoires disposent d'une bonne couverture en desserte en eau potable. C'est dire que la *« matière première »* est disponible, alors que l'on s'interroge sur le manque d'eau dans les ménages, comme c'est le cas en Guadeloupe. De plus, en mettant en place des moyens permettant à ceux qui ne peuvent pas payer, d'en disposer gratuitement, et pour ceux qui sont raccordés d'avoir en continue le précieux liquide et pour ceux qui ont du mal à payer leur facture d'eau d'appliquer les outils juridiques de la loi de 2013. Ces successions de mesures vont, pour la plupart, gérer certaines inégalités à la fois, à travers le manque et la demande en eau, elles vont rétablit le déséquilibre au regard de certaines discriminations, mais également dans l'équité. Cet aspect ainsi traité dans notre étude montre que des dispositifs bien pensés peuvent avoir des effets positifs et renforcer les objectifs, de long et moyen terme, à atteindre dans le cadre de la gestion de l'eau potable. Si le droit d'accès à l'eau est important, les questions relatives à son financement quant à son principe directeur doivent être remises en cause ou subir certaines améliorations juridiques.

2 - Remise en cause du principe *« l'eau paie l'eau »* et mobilisation des financements de l'accès à l'eau.

La gestion de l'eau potable au plan local, n'est pas, selon les textes, une affaire de l'État en termes de gouvernance, même si elle nous laisse le deviner lorsque par la voix de leur député, les gestionnaires interpellent l'État sur la gestion de l'eau. Ce dernier, par l'autorité préfectorale - représentant de l'État - sur le département, par l'exercice de son pouvoir déconcentré intervient à un certain niveau dans la gestion administrative de l'eau et selon deux axes principaux se détachent, la disponibilité de la ressource en eau et la délimitation des périmètres quant à sa gestion par les entités gestionnaires. Aujourd'hui les collectivités, à travers leur autorité gestionnaire doivent répondre à une problématique qui est directement liée à la gestion de l'eau potable, et principalement de sa gouvernance à travers la gestion globale du processus. Ceci étant une situation très particulière lorsque les élus d'Outremer, en voulant manifester leurs soutiens à ces collectivités responsables vont jusqu'à solliciter le Gouvernement sur la question de l'eau potable en Guadeloupe. Un tel schéma nous surprend, et du coup nous donne du *« grain à moudre »*. À cet égard, nous nous interrogeons sur l'intérêt d'une telle question, alors que les règles de financement de l'eau sont posées selon le principe, de *« l'eau paie l'eau »*. Rappelons-le, que c'est un principe qui a été instauré par l'État. Il repose sur l'idée que les dépenses des collectivités doivent être équilibrées par les recettes perçues auprès des usagers (factures d'eau). Aujourd'hui, lorsque la question du financement est posée au gouvernement comme si ce principe était inexistant, cela nous permet d'assister à *« la lente agonie du principe l'eau paie l'eau »*[1329]. À cet égard il convient de s'interroger sur l'application réelle du principe ou ce qui risque d'être constaté de ces *« usages détournés »*[1330]. Cette glorification française d'avoir posé les bases d'un tel principe selon lequel le service public se finance intégralement en couvrant ses coûts par la facturation du service à l'usager s'est réduite en *« peau de chagrin »*. Il est vrai que le secteur de l'eau a connu d'importantes mutations depuis ces dernières années. De façon

---

1328 Article L1320 – 1 du Code de la Santé Publique (CSP).
1329 http://www.lagazettedescommunes.com/451251/la-lente-agonie-du-principe-leau-paie-leau/
1330 *Ibidem*

générale, nous l'avons constaté dans le monde et singulièrement en France avec des effets sur ces territoires insulaires comme la Guadeloupe. Cette situation risque encore de s'accroître dans l'avenir à la fois en raison des règles qui deviennent de plus en plus contraignantes pour les gestionnaires, l'insuffisance de moyens financiers mais également de la politique de gestion de l'eau qui prend une dimension de plus en plus Européanisée, c'est-à-dire que les instruments d'orientation, de planification et de développement des ressources en eau, envisagé par ces politiques et en place par l'adoption de politiques publiques.

3 - Du droit de l'eau au droit d'un meilleur accès : vers une sacralisation du droit

Cette réflexion sur cette question, est-elle ultime ? – celle portant sur le droit d'accès à l'eau potable ou droit à l'eau, n'a pas vraiment livré son verdict : l'une des qualités particulière de la gestion sur le plan local de l'eau de pouvoir traiter cette question de droit n'est relativement pas aisée. On ne manquera, de faire remarquer que subsistent de nombreuses interrogations, précisément liées à l'insatisfaction dans ce secteur de l'eau, de façon générale sur certains territoires du globe, une sensibilité relative aux problèmes déjà énoncés précédemment dans notre étude. Ils sont d'ordres divers : soit le manque d'eau est permanent, que sa disponibilité de l'eau ne satisfait pas au facteur qualitatif, que les personnes ne disposent pas suffisamment d'eau ou n'ont pas une installation convenable d'alimentation eau, et de traitement des eaux usées etc. cette réflexion nécessite que l'on se demande : aura-t-on espoir un jour, certainement – et dans combien de temps ! Que l'on ne pourrait plus constater que l'accès à l'eau potable fait défaut, non seulement à une personne mais à plus d'un milliard de personnes. Selon les spécialistes, la moitié des habitants de la Terre n'ont pas accès à un réseau d'assainissement (pas accès aux infrastructures). Une situation que mise en lumière par le Baromètre 2 017 de l'eau, que *« 4 milliards de personnes 2/3 de la population mondiale » n'ont plus accès à l'eau « de l'hygiène & de l'Assainissement »*[1331].

Pourtant cette thématique du droit de l'eau a longuement été débattue, et continu de l'être, l'on se rend compte que de nombreux efforts ont été faits à sujet, beaucoup plus sur le plan national français qu'au plan mondial. Ces efforts sur le plan national ou régional sont parcellaires – la loi du 15 avril 2013 dite *Brottes* de 2013 - quant à l'application de certains de ces dispositifs montrant ainsi des défaillances, minimes qu'elles soient, ou un souci d'incohérence, et pourtant ces textes ou singulièrement ces réglementations, devraient accompagner, voir faciliter cet accès. Une telle réalisation de cet aspect lui permet d'évoluer vers une sorte de *« sacralisation »* de ce droit d'accès à l'eau. En effet, En France, les bases ont été posées, rappelons qu'au plan international, où la France a adopté une résolution générale des Nations Unies - 26 juillet 2010 et 18 décembre 2013 – reconnaissant *« 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* ». Cet effort est peu satisfaisant, l'idée d'une sacralisation aurait plus de poids quant à ce principe d'accès à l'eau. En effet, dans le rapport de 2015[1332], un amendement a été proposé afin de faire certaines modifications *« en supprimant la mention « de l'homme », d'une part parce que le droit à l'eau concerne*

[1331] Baromètre 2017 de L'eau, État des lieux d'une ressource vital, Mars 2017, p.5

[1332] LESAGE M., *Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi « visant à la mise en œuvre* effective du droit à humain à l'eau et à l'assainissement (n°2715), *Rapport Assemblée nationale n°3199, du 15 novembre 2015.*

évidemment les femmes et les hommes, d'autre part parce que la création d'un nouveau « droit de l'Homme » se fait au niveau constitutionnel ou international. »[1333].

Le droit à un approvisionnement suffisant en eau potable nécessite plus questionnements, selon le territoire, de son histoire sur l'appropriation de celle-ci… En tout état de cause leurs effets sont bien réels et risquent de limiter davantage en termes l'accès. Satisfaire cette défaillance revient, en effet, à rechercher, à la fois des facteurs concordants afin d'atteindre un certain équilibre en son application. Rappelons à cet effet qu'*« auparavant, le droit de l'eau s'intéressait à l'eau douce exclusivement »*[1334], puis ce droit de l'eau a évolué, le passage par le droit de l'eau pour que le droit à l'eau soit une réalité à en partie porté ces fruits, en rendant un *« hommage »* à l'Humain, et ainsi instaurer le droit à l'eau, en raison des enjeux de la ressource en eau et de la priorité accordée à la distribution de l'eau. C'est ainsi que l'accès est un droit, non seulement reconnu en tant que droit fondamental[1335], mais que cet accès à l'eau potable, est payant. Une contrainte va bouleverser les habitudes de la population et des usagers en particulier. Par ailleurs, le droit de l'eau – douce -, celle dont la Directive-cadre sur l'eau a permis un développement de l'eau dans un cadre intégré – la gestion intégrée de la ressource en eau est un aspect du principe de ladite gestion -, où la solidarité des territoires doit jouer un rôle important en terme quantitatif, et doit obligatoirement permettre un accès à l'eau beaucoup plus important, malheureusement à travers des solutions partielles, l'équilibre ne peut être réalisé dans l'intégralité. Devons-nous comprendre que si les autorités concernées ne font pas ce qu'ils doivent faire, les décisions ou actions doivent passer par la démarche participative, malheureusement, comme le précise Bernard Drobenko, *« la participation n'est pas développée de manière significative dans la gestion de l'eau. »*[1336]. Toutefois, suite au rapport suscité, en France, le Sénat - en 2017 - a examiné une proposition de loi[13371338], visant à la mise en œuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement[1339]. Cette démarche conduira vers une certaine sacralisation qui n'est, à ce jour, pas au beau fixe, c'est le moins qu'on puisse dire[1340]. Il en résulte que le droit de l'eau et le droit du meilleur accès à l'eau révèlent un nombre important de convergences, d'autant les conditions de réalisation de l'un ou de l'autre procèdent d'une politique publique de l'eau avec des orientations associées à leur contenu avec une ouverture vers un accès beaucoup plus prometteur au réseau.

II - Outils de gestion et ressources alternatives

1333 *Ibidem*, p.12

1334 DROBENKO B., *« Le droit de l'eau : vecteur d'une approche intégrée »,* VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement », Hors-série 9, 2011, p.19

1335 Voir *« L'accès à l'eau : un droit fondamental reconnu », Infra*, p.154

1336 DROBENKO B., *« Le droit de l'eau : vecteur d'une approche intégrée », Op. cit*, p.8

1337 Cette proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale par les députés Michel LESAGE, Jean GLAVANY, Jean-Paul CHANTEGUET, Mme Marie-George BUFFET, MM. François-Michel LAMBERT, Bertrand PANCHER, Stéphane SAINT-ANDRÉ et Mme Martine LIGNIÈRES-CASSOU le 8 avril 2015.

1338 Ce texte a pour objet *d'instituer « le droit à l'eau comme un droit fondamental des citoyens »* et constitue *« l'aboutissement d'une réflexion menée par de nombreuses associations et organisations non gouvernementales humanitaires, caritatives et environnementales, regroupées au sein d'une plateforme coordonnée par la fondation France Libertés et la Coalition Eau »,* en associant tous les acteurs principaux de l'eau

1339 Proposition de loi visant à la mise en œuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement

1340 A titre d'exemple, le Burkina Faso et l'Uruguay, ont déjà sacralisé ce droit fondamental, ou encore la Slovénie qui l'a inscrit dans sa Constitution.

Les ressources dites « *alternatives* » sont des ressources identiques à toutes autres, malheureusement les conditions de récupérations varient et principalement sa qualité. Lesquelles dont les usages sont vraiment spécifiques et secondaires. Son utilisation remonte à des temps reculés mais réglementée de nos jours. Sa gestion est une compétence qui relève de la responsabilité des collectivités sur le plan local. Si en France métropolitaine elles sont plus ou moins utilisées, dans les territoires des outre-mer, notamment aux Antilles et singulièrement en Guadeloupe, elles sont admises comme une solution alternative, l'eau de pluies par exemple. Laquelle est utilisée face aux manques ou coupures d'eau. C'est un des motifs de notre réflexion dans la gestion globale qui est portée sur ces eaux pluviales dans le cadre de sa gestion et surtout par sa prise en compte (A), mais également en ce qui concerne les outils de préventions face aux risques encourut (B).

A - Prise en compte des eaux pluviales dans la gestion de l'eau

Cette ressource en eau spécifique – en raison de sa provenance - ou eaux pluviales à elle aussi, un rôle considérable, voire majeur à jouir à travers les enjeux de la ressource en eau, en ce qui nous concerne, c'est-à-dire par rapport aux éléments qu'ils entrent en corrélation - les inondations, pollutions, l'assainissement de ces eaux etc. Ces derniers sont très problématiques lorsque chaque situation s'aggrave. Pour faire face à ces difficultés, il existe bien évidemment des outils, même s'ils sont d'ordres réglementaires, administratifs ou autres. Mais l'on s'interroge sur un point : Comment s'articulent-ils entre eux ? Dans notre démarche, l'on s'en tiendra aux outils de gestion de l'eau pour y répondre.

Le point commun de ces enjeux, c'est qu'ils permettent d'apprécier cette ressource – eaux pluviales - à travers le cycle naturel de l'eau. Une maîtrise est souhaitable c'est la raison pour laquelle la politique nationale de gestion des inondations a été instaurée. Celle-ci est, depuis une dizaine d'années, en pleine évolution et s'inscrit dans le cadre Européen de la directive 2007-60/CE[1341] sur l'évaluation et la gestion des risques d'inondation, dite « *directive inondation* ». Il résulte des effets, parfois catastrophique ou des incidences de la montée des eaux, à savoir que les eaux de pluies sont à l'origine d'inondations (1), que celles-ci peuvent générer certaines pollutions par manque de maîtrise (2), et que son écoulement, en période de forte précipitation, affecte les réseaux d'assainissement (3).

1 - Eaux pluviales et inondations

L'eau pluviale désigne *« l'eau issue des précipitations* »[1342], elle est définie réglementairement, comme « *une eau () non, ou partiellement, traitée ; est exclue de cette définition toute eau destinée à la consommation humaine produite en utilisant comme ressource de l'eau de pluie* »[1343]. C'est une ressource en eau secondaire par rapport à l'eau disponible dans les milieux naturels. Elle peut être utilisée en abondance et pour les usages secondaires par la population. Elle est

[1341] Directive Inondation du 6 novembre 2007.

[1342] https://www.dictionnaire-environnement.com/eau_pluviale_ID1238.html

[1343] Depuis 2008 un arrêté du 21 août, réglemente et apporte un cadre en France à la récupération des eaux de pluie et à leur usage à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments.

fortement recommandée[1344] et inclus dans la gestion des ressources en eau ou système de gestion des eaux pluviales depuis la réforme du 12 juillet 2010 ou loi *« Grenelle 2 »*[1345]. Celles-ci ne sont plus une recommandation, mais une contrainte pour les collectivités, une véritable prise en compte de ces eaux, en tant que nouvelle compétence attribuée aux autorités locales. Cela s'inscrit dans le cadre de la disponibilité, de la préservation et de la restauration de la ressource en eau. Celle-ci participe à la gestion la ressource en eau de façon indirecte pour d'autres usages. Elle s'articule autour des différents outils de la gestion de l'eau, à savoir le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) – que nous verrons dans le second titre de notre étude.

Par ailleurs, ces eaux de pluies peuvent être à l'origine des conséquences : des débordements d'eau ou inondations[1346], dont nous verrons les modes de prévention. Ces inondations - est, selon l'article 2 de la directive du même nom, une *« submersion temporaire par l'eau de terres qui ne sont pas submergées en temps normal »*[1347]. Ce phénomène est un enjeu qui a, de nos jours, un but préventif – position confirmée par les textes Européens[1348] – reconnu en droit interne, et permettant ainsi aux décideurs à la fois sur les plans national et local, de limiter les crues liées aux ruissellements pluviaux, les phénomènes d'érosion et de transport solide qui sont associés, ainsi que les débordements de réseaux. En effet la collectivité, autorité compétente, fait usage de son pouvoir de police sanitaire de la commune et singulièrement de ses pouvoirs de police générale, pour prévenir tout cas de pollution et d'atteinte grave à la salubrité publique selon la réglementation en vigueur[1349]. Il s'agit là, d'un risque, éminemment grave, entraînant certaines conséquences dommageables : ainsi l'eau peut sortir de son lit habituel d'écoulement en entraînant des conséquences. Lesquelles pouvant être considérée comme une cause de catastrophes, certes naturelles, mais majeurs par son ampleur et variable selon les précipitations. Ces conséquences sont variables quant à leurs impacts cumulés pour l'Homme mais car pouvant affecter ladite ressource. Il en résulte qu'après inondation, l'accès à l'eau s'avère délicat voire impossible, celle-ci étant, gravement, affectée ou polluée dont la population ne peut faire aucuns usages encore moins celui d'usage domestique et ni la consommer. Dans de pareille circonstance, si l'on ne peut lutter contre ces précipitations atmosphériques l'on devrait en revanche créer, si possible – en amont ou en aval ! - Les conditions pour lutter contre ce phénomène. Avant d'intervenir contre ce phénomène, l'on devrait s'interroger sur ces manifestations d'où l'intérêt de

---

1344 Comme le précise Yves Jégouzo, *« Depuis la loi sur l'eau de 1992 la nécessité de traiter les eaux pluviales, au moins en zone urbaine.. »* in, JEGOUZO Y., *« La loi du 30 décembre 2006, de très diverses dispositions relatives à l'eau », Op. cit,* p. 1161

1345 Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 *« Loi Grenelle 2 », Op. cit.*

1346 En effet, *« L'étude d'évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) réalisée par la DEAL en janvier 2012 dans le cadre de la mise en œuvre de cette directive européenne, a montré qu'en Guadeloupe plus de 61 000 personnes se trouvaient potentiellement exposées au risque d'inondation par cours d'eau et plus de 42 000 étaient exposées au risque de submersion marine. Sur la base du diagnostic de l'EPRI et d'une concertation avec les parties prenantes du bassin Guadeloupe, deux territoires à risque d'inondation important (TRI) ont été identifiés par arrêté préfectoral du 12 décembre 2012 : le TRI « Centre », regroupant les communes des Abymes, Baie-Mahault, Le Gosier, Morne-A-L'eau, Le Moule, Pointe-à-Pitre et Sainte-Anne, a été retenu en raison de la forte proportion de population potentiellement exposée aux inondations (30 500 personnes environ exposées aux inondations par débordement de cours d'eau, inondations par ruissellement pluvial, inondations par submersion marine), de la présence d'enjeux. »* in Direction de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement de la Guadeloupe (DEAL), *« Des indicateurs pour apprécier le Développement Durable en Guadeloupe »*, Insee -Antilles-Guyane, Dossier Guadeloupe n°5, 2015, p. 17

1347 Ainsi prescrite à l'article L566-1 du Code de l'environnement

1348 Comme le précise Bernard Drobenko, *« Le constat que si les inondations sont des phénomènes naturels et diversifiés qui ne peuvent être évités, leurs conséquences ne peuvent être atténuées que par la prévention. »* in, DROBENKO B., « *Droit de l'eau (2015-2017) »*, Revue juridique de l'environnement, vol. 42, 2017, p.26

1349 Ainsi, celui-ci doit prendre « *le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que* (…) *les inondations,* (…) *de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure* » (art. L. 2212-2, 5°, du CGCT).

notre interrogation est de savoir comment se manifestent ces fortes précipitations en phénomène d'inondations ? La manifestation du phénomène - inondation sont diverses – régulière ou parfois, catastrophique -, et selon l'ordre classique, à une origine terrestre ou marine. Dans un premier temps, ces inondations sont de nature terrestre lorsqu'elles sont issues de débordements d'un cours d'eau, des inondations des surfaces planes ou des plaines. S'agissant des inondations par des cours d'eau, celle qui résulte, en période de fortes précipitations est un fait de la nature, souvent, incontrôlable, même si certaines mesures ont été prises par ailleurs. Il en résulte des conséquences graves dues aux pluies répétées et prolongées qui vont affecter, partiellement ou totalement, le ou les bassins des cours d'eau. La difficulté est lorsque le niveau va augmenter, très rapidement, en entraînant des eaux de ruissellement, lesquelles vont s'élever au-dessus du lit normal des cours d'eau et ainsi déborder sur un espace territorial considérable, les plaines, à l'exemple des crues. – Lentes et rapides -. En effet l'inondation de ces plaines, ou plaines d'inondations**,** *« désigne tout terrain normalement sec susceptible d'être inondé par les eaux d'une source naturelle. Il s'agit habituellement de terres basses adjacentes à un cours d'eau ou à un lac »*.[1350] Il en résulte que ces plaines peuvent être inondées pendant une période relativement longue car la faible pente ralentit l'évacuation de l'eau. Dans ce cas, des interrogations relatives à la sécurité se posent quant aux riverains, lesquels pour la plupart ignorent les consignes reçues des collectivités, ou par une méconnaissance de tels risques pouvant s'avérer fatal à leur égard. En conséquence, ce phénomène est un fléau lorsqu'il se manifeste quel que soit l'espace, en Europe[1351], en France[1352] et surtout au plan local. Lequel concerne particulièrement la Guadeloupe au regard de son climat qui fait de celui-ci une région à haut risque d'inondation. Ce phénomène dont, nous venons d'évoquer ces manifestations, de types diversifiés, entre les crues des cours d'eau, les inondations de plaines[1353] et ruissellement pluvial[1354] etc. Ce sont ces épisodes récents d'inondations – sur le plan international, national ou local - qui sont venus rappeler l'importance de ce risque - *« déterminé par son impact »*[1355] - et la nécessité de s'organiser pour diminuer ses conséquences et notamment en ce qui concerne la ressource en eau.

2 - Eaux pluviales et pollutions.

1350 https://www.dictionnaire-environnement.com/plaine_inondation_ID1032.html

1351 Ainsi, une communication de la Commission européenne en 2004 qui en introduction dresse un bilan des effets des inondations sur l'espace européen et précise que *« durant la période 1998-2002, l'Europe a subi plus de 100 inondations majeures à effets désastreux »*, Comité des régions *« Gestion des risques liés aux inondations – Prévention, protection et mitigation des inondations »*. Document du 12 juillet 2004 [COM (2004) 472 final], faisant référence aux sites correspondants : http://www.eu-medin.org/floods-rtd-projects.php, http://www.floodsite.net et http://natural-hazards.jrc.it/floods/Preparedness/.

1352 En France, les graves inondations de l'année 2010 (tempête Xynthia en janvier sur la façade atlantique et inondations torrentielles en juin dans le Var) montrent la grande vulnérabilité du territoire national. De plus ces derniers mois, en 2017, un cumul de pluie a été constaté, un records précisait les spécialiste depuis 1959, année début de la mondialisation de la pluviométrie, d'où le rapport à la normales du cumul des précipitations du 1er décembre 2017 au 28 janviers 2018, précise Météo-France.

1353 En Guadeloupe, l*es inondations de plaine ou pluviales existent,* Ainsi, En Grande-Terre et dans le nord de la Basse-Terre, les inondations ont lieu plus généralement en cas de saturation des sols par les pluies, c'est-à-dire lorsque les capacités des sols à infiltrer et stocker l'eau sont épuisées, ce qui provoque la stagnation des eaux de pluie. : http://www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr/le-risque-inondation-r1096.html

1354 En Guadeloupe, l'imperméabilisation du sol par les aménagements (bâtiments, voiries, parkings …) et par les pratiques culturales limite l'infiltration des précipitations et accentue le ruissellement. Ceci occasionne souvent la saturation et le refoulement du réseau d'assainissement des eaux pluviales. Il en résulte des écoulements plus ou moins importants et souvent rapides dans les rues, notamment les plus pentues. ; http://www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr, *Op. cit.*

1355 DROBENKO B., « *Droit de l'eau (2015-2017) » Op. cit,* p.26

Le deuxième enjeu est aussi nécessaire que le premier, celui-ci occupe également une place important dans la compétence des autorités locales dont le but est de préserver ou de restaurer la qualité des milieux récepteurs par la maîtrise des flux des rejets de temps de pluie. Une préoccupation très difficile pour les autorités en charge de cette compétence « *eaux* » : notre réflexion portera *sur le fait de savoir en quoi les eaux pluviales sont sources de pollutions ?* Rappelons que précédemment, ces eaux pluviales étaient un facteur de risque d'inondations face aux actions préventives souvent limitées selon la variation des précipitations. Ces dernières ne sont pas à l'abri de tous risques de pollutions - directes, ou accidentelles - polluant principalement les eaux de surface et singulièrement les cours d'eau. À ce propos, Michel Lesage dans un rapport – en 2013 - faisait remarquer, que les eaux pluviales étaient un problème pour lequel les autorités ont peu d'attention quant aux traitements. Nous pourrions ajouter l'écoulement ou son ruissellement quelque temps après ces fortes pluies de part et d'autre sur le territoire, et son acheminement vers des zones à moindres risques pour la population et leurs biens et autres infrastructures. Cette problématique devrait être l'une de leur priorité - dans un projet d'aménagement prévu à cet effet – des collectivités gestionnaires. À cet égard, nous contenterons de dire que malgré les textes – lois et réglementations, celles appliquées aux différentes échelles territoriales, cette lenteur persiste. Ce qui voudrait dire que cette question n'a, véritablement, pas encore été tranchée, certainement en raison des moyens particuliers – techniques et financiers ! Il est important dans ce cadre de se remémorer de certaines évolutions juridiques, telle la loi sur l'eau de 2006 ou il est précisé que *« la gestion durable des eaux pluviales est une obligation légale et les collectivités doivent aménager leur territoire en se préoccupant de les intégrer dans l'environnement urbain local, au plus près de leur point de chute »*, ce qui sous-entend que c'est une véritable compétence pour ces collectivités. Il s'ensuit également que, les charges polluantes que l'on retrouve dans l'écoulement de ces eaux de pluies, surtout en milieu urbain, sont très néfastes, pouvant *« être supérieures à celles des eaux usées domestiques »* l'on n'aurait pas cru et pourtant ! Par ailleurs, l'auteur – Michel Lesage évoqué plus haut - précise que *« ces problèmes sont accélérés par plusieurs phénomènes : - L'absence de réseau séparatif entre eaux usées et les eaux pluviales […], - L'imperméabilisation croissante des sols. »* Cette catégorie de ressources dites alternatives, dont la législation - art. 64 de la loi NOTRe - est venue renforcer sa prise en compte par un service ou celui d'un service public de gestion des eaux pluviales urbaines afin d'éviter non seulement comme nous l'avons vu, des inondations, mais comme celles qui pourraient être à l'origine de pollutions. Qu'à cet égard, il est important de prendre des mesures nécessaires en ce qui concerne le traitement ces pollutions, afin de mieux assurer la maîtrise de l'écoulement de ces eaux dites pluviales, entraînant avec elles diverses pollutions en direction du milieu qui l'accueil. À ce propos, nous dirons que ce concept de pollution des eaux – est manifestement peu compris par ces acteurs. La pollution des eaux issues de fortes précipitations paraît diverse et variable, allant des rejets pluviaux, des eaux de ruissellements pluviales, ou encore des rejets urbains de temps de pluie. Rappelons tout de même que l'eau de pluie, est dans la majorité des cas une eau naturellement polluée. Elle s'accompagne d'autres pollutions, leur source peut être d'origine atmosphérique, souvent urbaine – sources naturelles, activités industrielles, pratiques illicites, etc. -, entraîné vers le sol lors des périodes pluvieuses, ou encore issue de ruissellement de parking dans les secteurs résidentiels. Ces facteurs affectent voire aggravent des lieux ou des ressources limitrophes comme les cours d'eau etc. De façon générale, nous sommes en présence de facteurs polluants dont les caractéristiques sont variables : prenons par exemple le milieu urbain, que nous avons précédemment évoqué, ce niveau de pollution dépendra de divers facteurs, cela peut être l'intensité du trafic, ou d'un type particulier de revêtement. Ces

polluants peuvent être regroupés selon leur nature, soit de caractère *« particulaire »* ou *« dissoute »*[1356]. Lesquelles sont teneurs en microgramme et autres (mg/kg, ms) et concentration totale en microgramme par litre (ug/l) etc. Face à aux pollutions des eaux douces, l'Union européenne, par sa directive-cadre sur l'eau (DCE 2000-1960/CE), a imposé une réglementation permettant d'évaluer la qualité de ces eaux, notamment celles concernant les rejets (industrielles, eaux usées traitées.), *« rare sont les études réalisées sur les eaux pluviales* »[1357] car leur dangerosité est avérée. Il en résulte que certaines eaux pluviales peuvent être réutilisées pour des usages secondaires, par des procédés de récupérations des installations des habitants, en revanche les eaux pluviales de diverses origines qui ruissellent sur le sol sont une préoccupation dont les solutions sont beaucoup plus délicates en raison du taux établi en milligramme (mg) ou microgramme (ug) du/des polluants et pouvant être beaucoup plus critiques.

3 - Assainissement, l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement

La question de l'assainissement était déjà une compétence des collectivités – Autorités publiques communales – surtout, lorsqu'il s'agit des *« eaux usées »*, s'ajoute, désormais, la gestion des eaux pluviales ou cette dernière est inclus dans un seul ensemble dénommé, *« eaux de toutes nature*s ». À notre sens ce n'est pas une compétence adjointe mais un complément établit du fait de la loi « *Notré* », relative au transfert des compétences eau et assainissement des communes aux communautés de communes, avec quelques modifications[1358]. Ces dernières ont engendré une seconde réforme, concernant la mise en œuvre dudit transfert des compétences[1359], en faisant d'une pierre deux coups. En effet, dès le 1er janvier 2000, les dispositifs de ces réformes relatives à l'assainissement et aux eaux pluviales ont été effectifs ; autrement dit une compétence obligatoire en matière d'eau et d'assainissement et plus précisément la gestion des eaux pluviales des structures intercommunales - les communautés de communes et d'agglomération. Cette compétence ainsi transmise aux collectivités constitue une charge nouvelle et permettra aux collectivités de maîtriser l'environnement de leur territoire aussi bien en zones montagneuses et qu'urbaines. Pour assurer de telles compétences, des installations spécifiques, ou infrastructures nouvelles sont nécessaires pour permettre, non seulement la collecte, le stockage éventuel et, en tant que de besoin, surtout, en ce qui concerne ici, le traitement des eaux pluviales et de ruissellement. La pollution qu'elles génèrent au milieu aquatique et constituent une véritable menace, celle de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement. Le but de ce dispositif est de limiter le fonctionnement des stations d'épuration par temps de pluie et le risque de non-conformité. Cet enjeu est nécessaire en termes de gestion des eaux de pluies et du respect des obligations de gestion en amont des eaux de ruissellement.

[1356] Précisons que les polluants sous forme « *particulaire* » sont les matières en suspension représentent une partie importante de la pollution des eaux de ruissellement, comparativement à ceux dont le caractère « *dissoute* », des matières qui flotte dans l'eau mais que l'on ne peut l'observer à l'œil nu.

[1357] ZAGHEIB S., *« Flux et source des polluants prioritaires dans les eaux urbaines en lien avec l'usage du territoire »,* Thèse de doctorat en Sciences et techniques de l'Environnement, Ecole nationale des ponts et chaussées, 2009, p.1

[1358] Comme le précise Benjamin Fargeaud, *« la loi NOTRe du 7 août 2015 franchissait une étape importante en disposant que les compétences eau et assainissement devaient obligatoirement être exercées par les communautés de communes et communautés d'agglomération à compter du 1er janvier 2020. Devant les réticences de certaines collectivités, la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 est toutefois venue assouplir cette obligation en permettant aux communes membres d'une communauté de communes de repousser dans le temps le caractère obligatoire du transfert des compétences eau ou assainissement.* », *in,* FARGEAUD B., *« Eau et assainissement : des aménagements, des précisions mais un transfert toujours obligatoire »,* AJDA 2018, p.1963

[1359] 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, J.O.R.F. du 5 août 2018

Lesquelles sont des prescriptions qui reposent sur des contraintes locales et doivent être en cohérents avec les différentes normes des documents de planification d'aménagement pensés par les autorités locales (le plan local d'urbanisme, par exemple). Il en résulte que la mise en place de ces moyens a un but de régénération de la ressource en eau, encore faudrait-il que le transfert de compétences soit bien établi.

En effet, le transfert de compétences vers les collectivités a, au fils des années, augmenté. Elles sont nombreuses mais peu défini. Ayant l'obligation de les recevoir mais dans de bonne condition, il est vrai que toutes évolutions, trouvent leur place en une période donnée. Ces compétences, comme nous l'avons précisée, sont des contraintes et notamment pour les suivantes : les structures intercommunales et plus précisément les communautés d'agglomérations et communautés de communes, dont la question de transfert n'est pas précise et mérite d'être élucidée. Ainsi, concernant les premières, il y avait un doute voire une imprécision à propos de la compétence « *eau* » et « assainissement » concernant de la lettre de l'article 20 du projet de loi NOTRe - devenu l'article 66 de la loi. Lequel prévoyait en substance l'*« élargissement du champ des compétences des communautés d'agglomération »*[1360]. Autrement dit, cette difficulté *« avait engendré une incertitude quant à la collectivité compétente en matière de gestion des eaux pluviales [par rapport à ce transfert de compétence] »*[1361] d'où il importait de savoir *« est-ce la loi NOTRe emportait-il un transfert de la compétence en matière de gestion des eaux pluviales, ou bien cette dernière restait-elle du ressort des communes ? »*[1362] À ce propos la juridiction a été saisie sur cette question. En effet, la Cour[1363] a soulevé toutes ambiguïtés, en précisant que la prise en charge de manière globale de la compétence *« eau et assainissement »* par une communauté urbaine, incluait nécessairement la gestion des eaux pluviales. Il s'ensuit également que celle-ci inclut la gestion des eaux pluviales sur l'intégrité du périmètre de ces collectivités. Laquelle, dont les outils de préventions sont nécessaires face aux risques de l'eau douce.

B - Outils de prévention des risques et l'eau douce

Parmi les risques majeurs pouvant affecter les ressources en eau douce, nous l'avons évoqué précédemment vu, celui des inondations est l'un phénomène majeur aux multiples conséquences, nécessite des actions de prévention. À cet effet, les outils de prévention pour lutter contre ce phénomène ont apparu très nécessiteux et utiles, par le biais des directives Européennes, de par leurs contenus ont mis à contribution. Ce fléau auquel nous faisons état n'existe pas seulement sur le plan national ou local mais sur le plus universel. C'est sur le plan Européen que la problématique a été posée à l'Union européenne, or dans la continuité de sa politique de l'eau elle a dans un premier temps proposé une gestion équilibrée de la ressource en eau par la directive-cadre de 2000[1364], s'ajoutent également de nouveaux dispositifs instaurés par la directive *« inondation »* de 2007[1365] pour plus d'efficacité. Ces textes – directes - ont fixé un cadre dynamique dont l'objectif global est la gestion

---

1360 Voir notamment en ce sens : rapport n° 2872 fait au nom de la commission des lois par M. Olivier Dussopt, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 17 juin 2015.

1361 FARGEAUD B., *« Eau et assainissement : des aménagements, des précisions mais un transfert toujours obligatoire », OP. cit, p.*

1362 *Ibidem*

1363 C.E., 4 décembre 2013, *communauté urbaine Marseille Provence Métropole*, n° 349614, inédit au Rec. Lebon

1364 Directive n° 2000/60/CE, *Op. cit.,*

1365 Directive 2007/60/CE, *Op. cit,*

intégrée des bassins hydrographiques, dont les institutions nationales devront traduire dans leur plan de gestion des risques inondations (PGRI). Ces règles ont influencé les politiques locaux par de nouvelles règles, venues, pour l'occasion, *« booster »* cette compétence : la gestion du phénomène inondation. Celle qui était déjà dévolue aux collectivités, allait changer la nature juridique de cette compétence passant d'une nature facultative à une norme exclusive ou une obligation depuis 2014. En fait, si le phénomène des inondations constitue un risque, la question est de savoir, comment doit – *on lutter contre les inondations, quels sont les outils et les moyens et, jusqu'à quelle limite doit-on la gérer ?* En effet, agir contre ces phénomènes est une préoccupation pour les autorités locales, de *« lutter contre les inondations »* par des méthodes traditionnelles de protection. Les conséquences de tels risques dont les débats ont porté sur la protection des personnes et des biens. Avec l'influence du droit communautaire, ce risque a pris une dimension beaucoup plus importante car il y va de la question de l'eau et ses conséquences. Il va sans dire que sur la question de l'eau les collectivités n'auront plus à gérer seulement le *« petit cycle de l'eau »*, c'est-à-dire l'adduction et la fourniture en eau potable mais également le petit au « *grand cycle de l'eau* »[1366]. De ces considérations découlent des innovations fédératrices dont afin d'apporter une garantie optimale à la gestion des cours d'eau dans le cadre de prévention des inondations et leur rationalisation (1), mais également dans le cadre de la gestion de ces milieux aquatiques à travers des actions ou missions déterminées (2), et enfin, la coordination de ces compétences dévolues en faveur de la prévention des risques soit effective, dont les effets seront nécessaires pour mener à terme cette mission à travers des actions concertées et efficaces (3).

1 - Garanties optimales de la gestion des cours d'eau dans le cadre des inondations et leur rationalisation.

Parmi les eaux de surface, telles que les eaux stagnantes ou planes d'eau[1367], nous avons les eaux courantes[1368], dont les cours d'eau sont constitués de rivières et de canaux. En effet ces cours d'eau, ont une masse très importante et beaucoup plus forte en période de précipitation. Lesquelles augmentent les crues de ces rivières et canaux, et selon le territoire, provoque des inondations. Cette dernière – l'inondation – a déjà été traitée, la réflexion sera portée sur la question de protection et surtout de la prévention.

Cette réflexion s'ouvre sur l'aspect préventif du risque ou prévention des inondations, car les cours d'eau sont bien souvent une cause d'inondation quant à son entretien, une obligation ou une compétence partagée entre les propriétaires riverains et la collectivité d'où une incompréhension sur les responsabilités prévues par la législation. Laquelle a toujours existé, ce devant au fil des évolutions sociales, d'aménagement du territoire ou d'urbanisation rampante, à souvent nécessité un toilettage juridique. Rappelons qu'une telle nécessité l'est dans le cadre de reconquête de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques sous l'influence des normes internationales – directives européennes – et national – la loi sur l'eau de 2006 et le Grenelle de l'environnement, d'où ce renforcement de la

---

1366 C'est à dire, l'évaporation, la précipitation etc.

1367 C'est-à-dire les lacs, les retenues de barrage et les étangs.

1368 Comme le précise Aude Farinetti, : «*Les eaux courantes ont toujours été le siège d'enjeux anthropiques fondamentaux (source de subsistance, d'énergie, d'inspiration artistique, axes de communications, remparts contre les assauts des peuples conquérants, lieux de récréation…).Elles ont ainsi été très tôt saisies par le droit.*» in FARINETTI A., « *Les « eaux courantes » du droit, entre ressources vouées à l'exploitation et écosystèmes dignes de protection »*, *Géocarrefour*, vol. 88/1, 2013, p-p 55

réglementation de la police de l'eau En effet, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006[1369] a apporté certaines améliorations[1370]. Il s'agit de l'entretien des cours d'eau fondé jusqu'alors sur l'obligation dont la nature de ce dernier – l'entretien - n'est pas toujours comprise ou certainement négligées. Ce constat nous permet de nous interroger sur la nature de l'obligation d'entretien de ces cours d'eau : à savoir *quelle différence peut-on faire entre l'entretien régulier et l'aménagement du territoire dans ce cadre ?* En effet, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) – devenu Agence Française pour la biodiversité depuis 2017,[1371] dans une note[1372] est venue préciser cette différentiation. En effet, une distinction s'est opérée entre l'entretien régulier et l'aménagement : ainsi, l'entretien régulier est entendu comme *« la gestion des embâcles et de la végétation présente le long des cours d'eau* »[1373]. En revanche, l'aménagement est entendu comme *« des interventions plus importantes sur le lit du cours d'eau ou sur les berges relevant de l'aménagement »*[1374]. S'il s'avère que ces opérations sont une obligation, voire une contrainte (s'agissant des opérations d'entretien) elles sont donc indispensables, car si elles pas adaptés elles peuvent entraîner des dommages considérables à la fois pour l'environnement, pour la population et les propriétés riveraines mais également affectent la ressource elle-même. Il s'ensuit également que cet entretien régulier doit avoir recours des techniques « *douces* » selon la directive-cadre sur l'eau[1375], afin de préserver l'état des écosystèmes aquatiques. Au point où nous en sommes, ces cours d'eau auraient pu éviter ces éventuels avatars, grâce aux moyens liés à ces techniques nouvelles, comme « *la perturbation du milieu aquatique par la mise en suspension de sédiments ou de polluants, la modification physico-chimique, la réduction de la limpidité de l'eau… ».* Dans un tel contexte, pensé n'est jamais le fruit du hasard ! Si en l'état naturel, les cours d'eau ne demandaient aucun entretien ne pourrait-on de nos jours se satisfaire de cette obligation ? La réponse est positive, car toute vérification doit s'imposer, et justement c'est la raison de l'intervention des réglementations qui sont venues affermir davantage cette obligation d'entretien afin de réguler le fonctionnement de ces cours d'eau – nécessaires pour le prélèvement d'eau destinée à la consommation des ménages – par ces actes préventifs. Ainsi, le Code de l'environnement attribue les compétences à la fois des propriétaires riverains et des collectivités. Selon l'Art L215-14 du Code de l'Environnement : « *[...] Le propriétaire riverain est tenu à un entretien régulier du cours d'eau…* » Cette opération particulière – l'entretien régulier, a pour but *« …de maintenir le cours d'eau dans son profit d'équilibre, de permettre l'écoulement naturel des eaux et de contribuer à son bon état écologique [...] » la contribution de cet état dite « écologique »,* il s'agit précisément de l' *« enlèvement des embâcles, débris et atterrissement flottants ou non, par élagage ou recépage de la végétation des rives».* En revanche, c'est lorsque ce propriétaire n'a pas satisfait à son obligation qu'interviennent les autorités locales. C'est en effet, *« la commune, le groupement de communes ou le syndicat compétent, après une mise en demeure restée infructueuse à l'issue d'un délai déterminé dans*

1369 Loi n° 2006-1772, 30 déc. 2006, *Op. cit,*

1370 Celle-ci *« redéfinit la consistance des travaux d'entretien dans un souci de respect du milieu, et unifie les obligations du propriétaire riverain, quel que soit le statut juridique du cours d'eau »* in GAZZANIGA J.-L., LARROUY X., – CASTERA J.-P., OURLIAC J.-P., "*Entretien des cours d'eau*"; JurisClasseur Rural, Fasc. 70, n° 3

1371 Depuis le 1er janvier 2017, l'ONEMA a été remplacé par l'AFB (Agence Française pour la biodiversité), qui regroupe également l'Agence des aires marines protégées, l'Atelier technique des espaces naturels, et Parcs nationaux de France.

1372 Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), *« Entretien des cours d'eau et fossés »* 2014, 5 p.

1373 *Ibidem,* p.2

1374 *Ibidem,* p.2

1375 Directive cadre 2000/60/CE sur l'eau, *Op.cit.,*

laquelle sont rappelées les dispositions de l'article L. 435-5, peut y pourvoir d'office à la charge de l'intéressé (...).». Il résulte que ces opérations de prévention sont, plus ou moins, une garantie, et pourrait l'être davantage si elles ont été menées dans les bonnes conditions et en amont d'un phénomène naturel, forte pluie ou autres. De plus, l'on se rend compte de nos jours, avec l'effet du réchauffement climatique, et les fortes pluies, ou fontes de neiges en France hexagonale et dans les outre-mer le législateur doit trancher cette question, et d'envisager une gestion plus globale que du milieu aquatique.

2 - Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) à travers des missions spécifiques

La mise en place du processus de gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations[1376] (GEMAPI) a, en amont, nécessité de nombreuses réflexions sur l'aménagement du territoire. C'est un facteur qui va prendre en compte la dimension de la ressource en eau au regard des actions de prévisions du phénomène inondation généré par les eaux pluviales et autres phénomènes. Ce processus est défini par les dispositions du Code de l'environnement à l'article L.211.7 en listant le nombre de missions déterminées que nous verrons plus loi. De plus cette compétence aura également des effets positifs sur le morcellement des compétences qui existait auparavant, et dont l'aménagement du territoire va rendre beaucoup plus malléable. Dans la pratique, ce sont les zones inondables qui sont directement concernées, autrement dit l'intégration des zones urbanisée. Hors ces zones, les conséquences du phénomène en question affectent les ressources en eau douce, ou la satisfaction des besoins, tels l'alimentation en eau potable, qui est liée au logement et aux activités économiques. En tout intérêt, cette gestion nécessaire car elle repose sur des moyens qui doivent contribuer à la mise en œuvre d'une prévention efficace. Car *« la présence d'obstacles et de dépôts dans les cours d'eau ou l'absence de zones humides, qui sont souvent des zones d'expansion des crues, concourt à l'aggravation des inondations »*[1377]. Observons la formation de l'intitulé, selon ses lettres on peut lire : *« gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations »*. N'est-ce pas un hasard de la nature, même si ce dernier a été instauré pour le combattre en amont. Comme nous l'avons précisé précédemment, ces compétences associées « *gestion des milieux aquatiques » et « la prévention des inondations »* permettent des effets accrus et plus tangible.

La mise en place ne peut se faire sans la fixation des missions. Ce sont des missions entrant dans les champs de la compétence de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI). Elles relèvent du code de l'environnement, plus précisément à l'article L. 211-7 -I *bis*, définies au 1e, 2e, 5e, 8e, dont le contenu est considérable et obligatoire[1378]. C'est-à-dire,

---

[1376] La compétence de *« gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations »* (GEMAPI), a été introduite par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, est attribuée aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

[1377] GUIGNARD F., *« Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations(GEMAPI)», Fasc.* 446, 2017, n°11

[1378] Comme le rappelle l'Instruction du Gouvernement du 21 octobre 2015 relative à l'attribution de la compétence en matière de Gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) apporte des éléments de réponse : *"les missions relevant de cette compétence couvrent l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique (en particulier les dispositifs de stockage), la défense contre les inondations et contre la mer (en particulier la gestion des ouvrages de protection), l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris leur accès (notamment en cas de carence des propriétaires riverains quant à leur obligation d'entretien courant du cours d'eau) et la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines (notamment la restauration de la continuité écologique)"(InstrUC. NOR : DEVL1505433J, 21 oct. 2015, préc. n° 12).*

que l'on va aménager un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique (1°) ; Entretenir et aménager un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau (2°) ; Assurer la défense contre les inondations et contre la mer (5°) ; et enfin protéger et restaurer des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines (8°).

Le choix de ces missions est prévu et est inclus dans le bloc de compétence GEMAPI, à l'exception de certaines[1379]. À notre sens ces compétences sont quelque part contradictoire par rapport aux liens qui se rapporte à leur mission finale. À la lecture de l'article évoque, la définition qu'elle donne des missions apparaît comme négative par rapport à celle qui est exclue du champ de ladite compétence. À titre d'exemple, si nous prenons le cas de *« La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ; »*, l'efficace des actions serons efficaces en raison la taille ou de la capacité des aménagements, et leur prise en compte selon l'urgence. À cet égard, nous dirons que ces eaux pluviales sont l'un des facteurs qui favorise directement les inondations. Vu l'ampleur des conséquences, la prise en compte de la gestion de ces eaux devrait être incluse dans le choix de missions. En conséquence, l'importance de ces missions, aussi importantes qu'elles soient, doit obligatoirement entrer dans le champ de la compétence la GEMAPI, et ainsi contribuera manifestement à une meilleure gestion des eaux douces et de sa pérennisation.

3 - Coordinations des compétences entre autorités et préventions des risques

L'exclusivité en termes de compétence, celle relative à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, est accordée aux collectivités depuis la réforme de 2014. Cela leur permet d'assumer pleinement cette compétence. Cette exclusivité reconnue aux collectivités est précisée par la réforme, celle de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles[1380] : *« Les communes sont compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations »*. Cette compétence - gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations – est dévolue aux communes, elle peut être transférée aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et ainsi être obligatoire pour ces dernières.

De surcroît, cette réforme donne aux collectivités, possédant déjà la compétence sur le *« petit cycle »* et de faire ensuite bénéficier à ces dernières de celle du *« grand cycle de l'eau »* (évaporation, précipitation et retour dans les grands réservoirs terrestres par les cours d'eau) afin d'avoir une certaine maîtrise sur les ressources en eau sur le plan local. Cette maîtrise peut, dans la majorité des cas, s'annoncer comme un échec ou peu efficace, en l'absence d'un certain appui ou d'accompagnement. En effet, une instruction – 2 015[1381]- est venue préciser cet état de fait, c'est-à-dire à dire dans un premier temps, le point de départ de cette compétence ; la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations – qu'étant *« exclusive et obligatoire »* puis dans un second temps, *« demande aux Préfets d'accompagner les collectivités dans cette réforme »*. L'autorité

[1379] Ces sont : le 3° L'approvisionnement en eau ; 4° La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ; (…) 6° La lutte contre la pollution ; 7° La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ; (…) 9° Les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile ; 10° L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ; 11° La mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ; et 12° L'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bas sin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique.

1380 L. n° 2014-58, 27 janv. 2014, *Op. cit.*,

1381 Instruction du Gouvernement, NOR : DEVL1505433J, *Op. cit.*,

préfectorale ou - préfet coordonnateur de bassin - va jouer un rôle important dans la mise en place de cette compétence. Des compétences associées à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, celles qui, sont étendues mais nécessite l'installation nombreuse ouvrages. Pour ce faire il appartiendra au préfet de les identifier et de les rationaliser. Une rationalisation qui justifie cet accompagnement qui sera efficace dans la gestion des ressources en eau douce à l'échelle territoriale dans le cadre *ou « gestion des milieux aquatiques »* et *« prévention des inondations »* forment qu'une compétence en relation avec l'eau ressource unique quant aux effets dramatique qu'elle peut engendrer. Dans de telles circonstances et surtout dans cette dynamique de la gestion globale de la ressource en eau, la concertation entre les collectivités et l'autorité préfectorale est primordiale – ou chaque préfet coordonnateur de bassin, dans un but d'accompagner la prise des compétences de cette gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations dans sa mise la place par une mission d'appui technique de bassin. D'ailleurs, une réglementation a été prise en ce sens. Un décret, publié au Journal officiel du 30 juillet 2014,[1382] fixe impérativement la composition et les modalités de fonctionnement desdites missions devant être constituées dans chaque bassin par ce dernier afin d'accompagner la prise de compétence ciblée et désormais obligatoire. Lesquelles, doivent être identifiées – celles-ci sont définies par les dispositions du code de l'environnement[1383] par l'article L.211-7 aux 1°, 2°, 5° et 8°. À cet effet chaque mission va émettre des recommandations sur l'identification et la définition d'outils utiles à l'exercice de la compétence *« Gemapi »*. Suivi d' *« un état des lieux technique, administratif et économique »* des ouvrages et des installations nécessaires à l'exercice de cette compétence et ce *« prioritairement pour les territoires à risque important d'inondation »*, ainsi qu'un état des lieux des linéaires des cours d'eau. La mission s'appuie pour ce faire sur l'état des lieux établi dans le cadre des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et sur les plans de gestion des risques d'inondation. Il en résulte que les missions relevant de la GEMAPI, dès leur mise en place vont conforter la solidarité des territoires et ainsi favoriser voire satisfaire à la volonté de la directive-Cadre sur l'eau, par l'émergence d'une gestion intégrée de la ressource en eau, et singulièrement contribuera à la protection et à la restauration de ladite ressource.

Section II - Ressources alternatives et gestion des usages domestiques

La ressource en eau est, victime de son succès, en raison de l'(in) adaptabilité et de l'incompatibilité de l'usage de certaines notions, comme - abondance et inépuisable –. Celles-ci peuvent créer une confusion et une incompréhension car elles ne peuvent être prises en compte lorsque l'on fait référence à l'augmentation de la demande. En effet, si toutes les ressources en eau sont nécessaires et envisageables, en revanche c'est dans la répartition quotidienne de leurs usages que la situation se présente autrement. Précisons que cette ressource, est souvent maîtrisée par des pratiques de gestion, plus ou moins, adaptée à sa destination finale. Du fait des pressions croissantes

[1382] Décret n° 2014-846 du 28 juillet 2014 relatif aux missions d'appui technique de bassin, J.O.R.F du 30 juillet 2014

[1383] Et, parmi lesquelles, *« l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau »* (2°) et *« la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines »* (8°)Code de l'envi, art. L. 211-7, *Op. cit.,*

exercées sur elle, de part et d'autre : de la concurrence pour son utilisation et des impératifs écologiques etc., son accès est nécessaire, mais l'usage que l'on veut faire, autre que celle de sa consommation est impératif, avec un impact beaucoup plus restreint sur l'environnement.

Depuis quelques années, l'usage de ces dites ressources, est devenu l'objet d'un nouveau discours et d'un problème commun portant sur ces ressources dites *« alternatives »*. Celles-ci ont été concrétisées par le législateur en 2006[1384]. À cet égard, ces ressources dites « *alternatives* » sont diverses et variées[1385]. Il en résulte que ces types de ressources sont considérés comme non potables et non contrôlés, présentant des risques majeurs à courts ou à longs termes (risque microbiologique et risque chimique). Elles s'inscrivent, désormais dans la politique globale de la gestion de la ressource en eau. Parmi elles, la priorité est, en effet, donnée à la récupération et l'utilisation de l'eau de pluie tombant sur les toits. Ce mode de ressource a pris de l'importance au regard des besoins en eau à satisfaire, surtout pour ceux qui ne nécessitent pas l'usage de l'eau potable ; ces eaux de pluie pourront être utilisées. Lesquelles, faisant office d'un usage alternatif, pourrait cependant créer un effet trouble pouvant apparaître comme la substitution de l'eau brute à l'eau potable (I). Une substitution qui s'inscrit à des fins impérieux et ainsi va la valoriser. En effet, *« le développement, la mobilisation, la création et la protection de la ressource en eau »*[1386] sont des impératifs de développement durable et économe de celle-ci. Développer les ressources alternatives pour la satisfaction de nombreux besoins et non seulement pour l'*« usage domestique de l'eau »* mais pour d'autres usages ce qui permet d'étendre l'application du principe de l'*« accès l'eau »*[1387]. Il en résulte de l'instauration d'un tel processus, des interrogations quant à certaines complexités dans sa mise en place (II).

I - L'usage des ressources alternatives : une substitution de l'eau brute à l'eau potable ?

Si le législateur a donné la priorité aux eaux pluviales, dite de précipitation - au regard de son origine c'est parce que sa récupération est à la portée de tous - particuliers ou usagers comparativement aux autres ressources comme l'eau de puits et de forages privés. Pour s'en convaincre, en 2005 un **«** *Plan de gestion de la rareté de l'eau »* (26 octobre 2005) a été instauré, suite au phénomène de la sécheresse de l'été 2003 en France, cela a permis aux autorités de prendre consciences de l'importance de ces eaux. À cette issue, nous avons constaté dans nos consultations d'articles sur ce sujet, que l'usage de l'eau de pluie est, non seulement utilisé mais, est beaucoup plus réglementé dans certains pays, allant jusqu'à sa potabilité, ce qui n'est pas encore le cas en France. Ces ressources dites alternatives, dont l'usage est encouragé ne peuvent jouer les troubles faits, puisqu'elle a été recommandée pour une efficacité et une durabilité**.** De plus**,** Sa mise en place apparaît comme celui du dispositif d'accès à l'eau par la récupération des eaux de pluies et ainsi permettre d'assurer une véritable plus-value. Cette plus-value est une donnée importante toutefois, si la

---

1384 Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, *Op. cit.,*

1385 Il s'agit principalement l'eau de pluie, l'eau des puits et les eaux retraitées à la sortie des stations d'épuration

1386 Article L. 211-1 du Code de l'environnement.

1387 Comme le précise Paul de Vigne, *« le thème de l'accès à l'eau suscite toujours autant d'interrogations, sinon d'inquiétudes. Elles sont quotidiennes quant à la concurrence entre les différents usages domestiques, agricoles et industriels ; elles le sont quant à la qualité de l'eau, elles le sont quant à la croissance de la facture d'eau et aux écarts de prix constatés », in* DE VIGNERIE P., *« les usagers domestiques de l'eau »,* Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France (CSHPF) », séance des 12 et 13 mai 2009, Rapport et avis n°14, 2009, p.16

récupération domestique des eaux de pluie s'inscrit dans la maîtrise quantitative et qualitative des eaux de pluie et des ruissellements, à cet égard, de nombreux facteurs sont des indicateurs nous permettions de justifier son effet à la fois pour le choix de son usage et des éléments affectant son rendement (A). Toutefois, la ressource en eau douce depuis quelque année est confrontée à plusieurs aléas, faire la promotion d'un tel usage est devenu un impératif voire une nécessité impérieuse, face à la satisfaction de l'accès à l'eau (B).

A - Ressource alternative au regard de sa double gestion

L'usage des ressources dites alternatives ou eaux alternatives, notamment les eaux de pluies, constitue une source d'interrogations portant sur les facteurs, plus ou moins, favorables, qui ont contribué à son développement. Son usage est, certes, une nécessité une réflexion et des interrogations qui liés à notre démarche. Ces ressources, comme les autres sont en étroites relations avec de nombreux facteurs notamment ceux de la raréfaction, la préservation etc. C'est en partie, la raison d'une telle incitation de son usage. Lequel ont plusieurs justifications à la fois pour les institutions, s'agissant de la ressource elle-même et, singulièrement pour les usagers du service d'avoir recours quant à son usage second mais également aux prix de l'eau potable (1), dans cette démarche, les pouvoirs publics, en s'impliquant davantage, ont un rôle fondamental à jouer en termes d'incitation à l'usage de ces ressources (2). Cependant le facteur géographique est une donnée très important à la fois en termes de récupération et d'utilisation de ces ressources, cela dépend de l'alternance des précipitations (3).

1 - Recours à l'usage des ressources alternatives quant aux prix de l'eau potable ou du service.

Le recours à l'usage des ressources alternatives notamment en ce qui concerne de l'eau de pluie, est une solution – certes antérieure – encouragée juridiquement par le législateur depuis 2006 par la loi sur l'eau *(Loi LEMA*). Une réforme qui a du bon sens, mais est-elle assez motivante, ou encore quelles sont les vraies motivations des usagers à vouloir utiliser l'eau de pluie ? Si la récupération de cette ressource a été vivement encouragée par les autorités, notamment par la réglementation[1388], certes par des incitations financières[1389], cela ne veut pas dire que celle-ci inépuisable. Rappelons tout de même, qu'à partir des années 1980, la consommation de l'eau a fortement augmenté dans tous les secteurs, de même que les phénomènes divers, notamment sécheresses. Malgré cela, le secteur agricole ne peut limiter l'usage de l'eau, encore moins les ménages, dont c'est une priorité pour les collectivités de la distribuer[1390]. Avec les problèmes que subit la ressource en eau douce, la question des usages de substitution est apparue comme une obligation, sans vraiment l'être en raison de moyens que dispose chaque ménage selon la nature de leur habitation (individuel ou ensemble immobilier – type HLM) autrement, si le particulier dispose d'une habitation individuelle, cela est une possibilité pour envisager une récupération d'eau de pluie avec les installations indispensables. De plus avec la conquête du marché de l'eau (précédemment

---

1388 Selon l'article 1 de l'arrêté de 2008, « une eau de pluie est une eau de pluie non, ou partiellement, traitée ; est exclue de cette définition toute eau destinée à la *consommation humaine produite en utilisant comme ressource de l'eau de pluie, dans le respect des dispositions des* articles L. 1321-1 et suivants et R. 1321-1 *et suivants du code de la santé publique* .» *In,* Arrêté du 21 août 2008, relatif à la récupération des eaux de pluie et à leur usage à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments

1389 Nous verrons cet aspect plus loin dans nos développements, *Supra*, p. 354

1390 Principe d'exclusivité depuis la loi sur l'eau de 2006, *Op. cit.*

étudiée) cette situation demeure un enjeu financier majeur d'autant plus qu'elle se diversifie entre diverses activités notamment l'eau, assainissement etc.

Par ailleurs s'agissant du recours à l'usage de ces ressources de substitution sa justification s'explique sous trois angles :

D'une part, nous affirmons que le fait d'avoir recours à ces usages de substitution, n'est pas solution nouvelle, mais une solution réactualisée entre les périodes, car bien avant cette réforme, la population, de tout bord et de tous horizons, faisait déjà un usage considérable de cette ressource. Laquelle avait, partiellement, été abandonnée avec l'évolution et l'instauration des moyens techniques permettant la distribution à domicile, mais finalement autoriser en France hexagonale, sur les territoires d'outre-mer mais également dans le monde. D'ailleurs la doctrine le confirme, ainsi, selon Emmanuelle Hellier, depuis des décennies, *« dans plusieurs pays du monde, la gestion alternative des eaux prend de multiples formes ; de la récupération des eaux de pluie pour le nettoyage des sols à la réutilisation des eaux usées traitées par l'agriculture, en passant par le recyclage des eaux de process. »*[1391] Une telle gestion va répondre, principalement, aux situations de stress hydrique quant au facteur quantitatif de la ressource en eau douce.

Ensuite, cette incitation à un tel usage peut également se justifier par rapport *« l'augmentation régulière du prix de l'eau potable en France »* c'est l'une des raisons qui encourage la population à avoir recours à ce type de ressources, elle constitue l'une de notre préoccupation dans cette étude. Ainsi, en s'appuyant sur une revue bibliographique notamment sur les résultats d'une enquête nationale menée en 2002, un auteur[1392] nous décrit, les différentes eaux alternatives utilisées, les motivations des usagers et les opportunités offertes par ce cas de substituts. Celui-ci précise que *« la seule manière de réagir face à la hausse du prix de l'eau est de réduire la consommation »*[1393]. En effet, pour avoir une idée, un état des lieux a été dressé entre 2002 et 2005 (Enquête nationale) issue d'un constat, précisant que 32 % des ménages de la France métropolitaine ont recours à cette pratique. Malheureusement, malgré la participation des organismes de départements ou territoires d'outre-mer, la situation spécifique de ces régions, les résultats obtenus n'ont pas été utiles à l'étude, comme le précise Marielle Montginoul, *« la situation qu'ils évoquaient semblait trop différente de celle présente en métropole »*[1394].

Enfin, avoir recours aux ressources de substitutions est une solution, pratiquement, pour tous, malheureusement seulement une partie de la population peut se permettre en raison des contraintes que requiert cette récupération. Cette pratique est complémentaire à celle de l'eau potable, ce qui n'est pas le cas ailleurs dans le monde. Par exemple sur certains territoires, en Afrique subsaharienne, une partie de la population – rurale -, n'a pas directement accès à l'eau potable ou a des difficultés d'avoir accès à l'eau douce[1395]. À l'issue de ces considérations découle une interrogation, en effet en accédant à ces ressources l'on peut se demande, qu'en termes de coût, est ce que cette échappatoire est plus avantageux ? La réponse est mitigée car cette situation fait apparaître deux types de coût pour

---

1391 HELLIER E., *« La récupération domestique des eaux de pluie comme mode alternatif de gestion de l'eau : dimensions territoriales et enjeux urbanistiques actuels »*, Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement, 2015, p.2

1392 *Ibidem*

1393 *Ibidem*, p.49

1394 MONTGINOUL M., *« Les eaux alternatives à l'eau du réseau d'eau potable pour les ménages : un état des lieux »* - E A T, IRSTEA, 2006, p. 49

1395 Celles-ci « *doivent s'approvisionner en eau potable auprès de revendeurs, parce que les points d'approvisionnement collectifs sont trop éloignés ou faute d'autre possibilité »in* VINCENT I., *« Le prix de l'eau pour les pauvres : comment concilier droit d'accès et paiement d'un service ? »*, Revue Afrique contemporaine vol, 1 n° 205, 2003 p. 120

le particulier (usager ou pas) : le premier est de court terme, il s'agit, notamment, de l'installation pour la récupération d'eau de pluie, et la seconde à longs termes, la baisse de la facture d'eau sur la consommation d'eau et les taxes et redevances ! En effet, ce n'est pas gagné puisque comme le font tous les gestionnaires publics et privés, quelle que soit l'activité, lorsque la consommation baisse, les taxes et redevances et autres frais (abonnement par exemple) vont augmenter significativement. En somme nous craignons les effets incitatifs sur ces ressources alternatives ; nous dirons que celles-ci n'ont pas besoin d'être encouragées, car son usage est automatiquement commandé par les besoins. C'est vraiment le miroir d'une visibilité sociale qui est perceptible.

2 - Implication des acteurs et le regard des usagers sur cette pratique

Comme nous l'avons précédemment évoqué, l'usage de l'eau de pluies n'est pas une solution nouvelle, quant à son usage dans le passé, mais un tournant dans l'histoire de la ressource en eau. C'est le retour à une pratique ancestrale vers ces ressources pour un usage, cette fois secondaire. Pour cela, les autorités, le législateur ont donné du *« grain à moudre »* à l'intégration de cette pratique. En effet, encourager à cette pratique n'est pas un hasard de l'histoire, car l'influence des enjeux de la ressource en eau en est le principal vecteur. Cette pratique est rapidement devenue une préoccupation qui a fait réagir ces autorités. De façon générale la récupération d'eau de pluie touche non seulement à une politique publique mais plusieurs et nécessite plusieurs interrogations[1396]. Car ces pratiques regroupent un nombre important de responsabilités pour ces autorités comme dans le cadre de l'eau potable, à savoir la question sanitaire en d'autres termes, ou celle relative au risque. Ces autorités doivent prendre les mesures qui s'imposent afin de limiter ces risques sanitaires, qui sont, certes, plus ou moins importantes que l'eau potable mais nécessaire, car la récupération est faite pour les usages domestiques secondaires et non pour la consommation directe de cette eau. Dans cette situation les principaux acteurs - les pouvoirs publics ou singulièrement les collectivités sur le plan local doivent sensibiliser sur ces questions. À l'issue de celles-ci, les autorités doivent inciter à ce que ces dispositifs soient mis en place par les concernés : la population, régulièrement usagers d'un service d'eau potable dans le respect des règlements relatifs à ces usages. En effet, cette proposition ou solution est issue de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, s'est accompagnée de mesures notamment le volet information aux populations de l'existence de cette pratique. Ces autorités doivent informer la population tout en les incitant à utiliser ou (ré) utiliser ces ressources en eau autres que celles du réseau d'eau potable. Ces acteurs sont les leviers de la récupération et de l'utilisation d'eau de pluie, pouvant susciter ou conduire une ou plusieurs actions collectives influant sur le développement de cette alternative. Par ailleurs, en termes d'information, la population doit être informée sur les notions et concepts relatifs à ces ressources dites « alternatives » et surtout distinguer l'eau de pluie, des autres sources de ressources alternatives que sont l'eau des puits et les eaux retraitées à la sortie des stations d'épuration. Il est vrai que la priorité est donnée à la récupération et l'utilisation de l'eau de pluie tombant sur les toits, ce qui est tout à fait normal, car plus de 50 % de la population dispose d'un toit pouvant en faire l'acquisition ou la récupération de cette ressource issue des précipitations. Cette ressource ainsi récupérée permet certains usages domestiques dont la qualité de potabilité n'est pas requise à l'exemple d'évacuation des excreta (WC), arrosage des espaces verts etc. Il en résulte que l'implication des autorités à ce niveau est significative car elle

[1396] Ces pratiques prennent en compte plusieurs dimensions : sanitaires, environnementales et urbanistiques que nous verrons plus loin.

permet de faire prendre conscience de ces eaux, du fait qu'elles soient susceptibles d'être mobilisée, servira à satisfaire un besoin quelconque mais également à responsabiliser la population face à un éventuel phénomène.

3 - Facteur géographique et territoires de montagne : alternance entre saisons de sécheresse et saisons pluviales.

Dans le cadre des ressources naturelles, la dimension géographique ou de sa configuration joue un rôle considérable en ce qui concerne la disponibilité des ressources en eau douce. De façon générale, ce sont les territoires de montagne[1397], dans la majorité des cas, – nationaux, régionaux et, - qui sont concernés par des risques divers et variétés selon le lieu géographique du globe. Dans ce cas *« Il importe […] de chercher à valoriser les ressources naturelles, tout en prenant en compte les risques naturels qui sont plus fréquents en zone de montagne qu'ailleurs »*[1398]. Ceux-ci, par exemple les inondations et autres, s'accompagnent des mouvements de terrains etc. S'ajoute également, les avalanches et les éboulements pouvant causer de graves conséquences ces territoires. En Guadeloupe, la région Basse-Terrienne, est « *volcanique* » et très montagneuse, une zone où les précipitations sont plus importantes qu'en Grande-terre, mais elle s'accompagne, éventuellement, de nombreux risques comme les *« Inondations, phénomènes littoraux, mouvements de terrain, séismes, volcanisme, peuvent avoir des conséquences catastrophiques pour la population et le développement de l'île »*[1399]. Heureusement que la plupart des communes de ces territoires – France métropolitaine et territoires des outres mer - disposent d'un Plan de Prévention des Risques naturels (PPRn). En effet, cet outil a été instauré par la loi du 2 février 1995[1400], et constitue l'un des instruments essentiels de l'action de l'État en matière de prévention des risques naturels. Lequel permet de prendre en compte l'ensemble des risques[1401]. Il s'agit, effet de prendre en compte les effets variés de ces risques sur les milieux physiques, d'où le constat, par exemple de période cyclique, d'une alternance de précipitations qui – qu'elles soient abondantes ou pas – joue un rôle fondamental en termes d'affluence des eaux de pluie quant aux précipitations - élément fondamental de la formation de ces ressources alternatives. Il peut s'agir, notamment, d'une grande variabilité interannuelle de la pluie qui s'organise en une alternance de phase humide. Cette affluence des eaux est en partie, provoquée par les zones montagneuses, en effet, *« les montagnes sont des zones d'intense érosion et de concentration rapide des eaux, ce qui entraîne des crues et inondations qui pourront être ravageuses pour les parties basses des bassins et les plaines. »*[1402] En outre, il peut également s'agir des effets relatifs à la variabilité climatique sur les ressources en eau ou encore du changement climatique. Cette dernière est à l'origine de diverses conséquences à court, moyen et long terme causant des dommages au milieu physique par exemple la hausse des températures moyennes de l'atmosphère et de l'océan, ou encore ces périodes de sécheresse. Ces périodes ou les sols – argileux — se rétractent, provoquant de nombreux dommages

---

[1397] Il est vrai que l'eau ne manque pas dans les montagnes, mais c'est le territoire sur lequel la gestion est faite et qui, selon sa morphologie – montagneuse ou pas, de la nature géologique du terrain, dépendra de la disponibilité de la ressource en eau douce.

[1398] AMOUDRY J.-P., Rapport fait au nom de la commission commune d'information chargé de dresser *« un bilan de la politique « un bilan de la politique de la montagne et en particulier de l'application de la loi du 9 janvier 1985, de son avenir, et de ses nécessaires adaptations »,* Rapport Senat n°15, 09 octobre 2002, p.45

[1399] http://pprn971guadeloupe.fr/

[1400] Institués par la loi du 2 février 1995 dite loi dit *« Barnier », Op. cit,*

[1401] Il s'agit des inondations, des séismes, des mouvements de terrain, les incendies de forêt, les avalanches et autres…

[1402] Rapport Senat n°15, 09 octobre 2002, p. 64

irréversibles. Lesquelles peuvent également affecter les zones dites « *humides* »[1403]. Lesquelles sont délicates en périodes de sécheresses chroniques, suivis de l'augmentation des pressions exercées sur la ressource en eau. Rappelons que ces zones humides sont des milieux où l'eau transite systématiquement avant de rejoindre les cours d'eau ou les nappes souterraines et surtout sont des alliées de la gestion de l'eau. Par ailleurs, l'un des effets notoires pouvant affecter la ressource en eau c'est l'effet climatique, couramment appelé : changement climatique. C'est un phénomène observé dès début du XXIe siècle qui va directement affecter à la fois la ressource et ses aspects qualitatif et quantitatif, avec comme conséquence de modifier le cycle de l'eau. S'ajoute également l'alternance des saisons – saisons sèches et saisons de pluie – et ce sont leurs variations qui produiront des effets sur la disponibilité desdites ressources[1404]. Laquelle qui est, en partie, assurée par les zones, principalement, montagneuses, celles dont nous pouvons décrire comme la « *mère* » des ressources en eau douce - toujours frais et humide – souvent appelée *« châteaux d'eau »*[1405]. À l'exemple de notre territoire, la Guadeloupe, disposant d'un *« château d'eau »* tel la Région de Basse-Terre, laquelle dote, en général, ce territoire d'une ressource en eau parfois très abondante mais, malheur ment qui connaît des déficits chroniques lors des périodes de sécheresse. En effet, sa disponibilité subit des variations saisonnières importantes : en *« carême »*, avec de faibles pluies, des cours d'eau subissent un étiage sévère, sans oublier que la ressource est constamment soumise à de fortes pressions, non seulement pour la distribution, mais par d'autres activités telles l'agriculture etc. En définitive, les facteurs variables quant à la disponibilité des ressources en eau, ne sont pas un frein quant à l'incitation et la promotion d'usage de la ressource alternative.

B - Promotion de l'utilisation de la ressource alternative

Les critères de qualité de l'eau qui sont destinés à la consommation humaine sont régis par le code de la santé publique par les dispositifs des articles R. 1 321-1, R 1 321-2 et S., ne sont qu'une référence en ce qui concerne les eaux dites alternatives. Lesquels s'imposent aux collectivités de produire et surtout de distribuer une eau potable qui, malheureusement, doit être gérée autrement ou d'en avoir recours à d'autres ressources comme celles dites « alternatives ». Car les ressources régulièrement utilisées sont, manifestement, devenues des problématiques susceptibles de naître d'une telle réflexion sont multiples.

La solution immédiate, est en priorité celle de l'usage d'autres ressources. Une nécessité impérieuse face à la satisfaction de l'accès à l'eau. Lequel qui, au fil des années, est devenu une préoccupation pour les autorités – en général -, avec notamment l'augmentation des phénomènes. Ces

---

[1403] En Guadeloupe, les zones humides sont nombreuses et diversifiées : mangrove, forêt marécageuse, prairie humide, marais, lagune, saline,... ;
http://www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/maquette_validee_plaquette_ZH.pdf

[1404] En effet, *« En Guadeloupe, à la différence de l'homogénéité des températures, des vents, des pressions, de l'humidité, les pluies sont l'élément le plus capricieux du climat que ce soit dans le temps (d'une saison et d'une année à l'autre) ou dans l'espace (d'une situation de relevés à une autre). Si on peut parler d'une seule et unique Guadeloupe des températures et de l'alizé, on doit distinguer à partir d'une pluviométrie différentielle toute une mosaïque : une Guadeloupe sèche, une Guadeloupe moyennement arrosée, une Guadeloupe humide et hyper-humide. Les études fréquentielles réalisées, sur 50 années de chroniques, par l'ORSTOM et Météo France permettent de constater que l'ensemble de la Grande Terre, le Nord Basse Terre, la Côte sous le vent en dessous de 150 m. et les dépendances sont en déficit hydrique chronique pour toutes les cultures. Seuls le sud Basse Terre et la Côte sous le vent au-dessus de 150 m échappent au déficit chronique. »* in, Programme de développement rural de Guadeloupe 2007-2013, 2008, 137 p.

[1405] Comme le souligne Monsieur, AMOUDRY Jean -Pierre dans un rapport du Sénat, qu' *« Les zones de montagne sont les « châteaux d'eau » de la planète et vu leur étendue et leur altitude, elles concentrent une part importante des précipitations dans les parties hautes des bassins versants », in* , AMOUDRY J.-P., Rapport Senat n°15, *Op. cit.*, p.65

facteurs obligent les autorités de se (re) tourner, sous contraintes réglementaires, vers les ressources dites alternatives, ce que l'on appelle *« eau propre »*. Celle-ci devient une solution, depuis sa mise en place à partir des années quatre-vingt par une directive Européenne - Directive n° 98/83 - et permet l'utilisation de l'eau non potable ou *« eau propre »* au regard des textes (1). Une utilisation qui se mesure entre efficacité et coûts mais également entre les contrôles sanitaires autorisés et les risques sanitaires quant aux usages (2), celle-ci est sensibilisée par l'évaluation des usages domestiques entre eau potable et eau non potable (3).

1 - L'usage et gestion de la ressource alternative sous l'influence des textes

L'obligation pour les collectivités est de délivrer une eau conforme aux normes sanitaire ou notamment celles fixées par le code de la santé publique qui concerne les eaux à usagers domestiques. En revanche ceux qui concernent des activités comme l'agriculture ou industrielles ne nécessitent pas l'usage d'eau potable, à l'exemple de l'agroalimentaire. Comme en témoigne l'article L. 211-1, II du Code de l'environnement qui ne fait pas de ces activités une priorité pour l'usage de l'eau potable.

Pour mieux comprendre ces raisons, nous nous intéresserons à une étude commandée par les ministères en charge de l'agriculture et de la santé[1406]. Laquelle est intitulée *« L'eau propre : une nouvelle modalité d'usage de l'eau dans la filière agroalimentaire »*. Cette notion *d'« eau propre »* est issue de la réglementation Européenne depuis quelques années, mais n'a aucune incidence sur le plan national. En effet, cette réglementation Européenne relative à l'hygiène des denrées alimentaires[1407], dite « *Paquet Hygiène »*, avait autorisé l'utilisation d'eaux non potables dans les entreprises agroalimentaires. Cette extension, a été confirmée et rendue effective par la directive de 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine[1408]. Laquelle n'a pas été, à cette période, transposée en droit français, en raison de la méconnaissance de ces pratiques. Face à un tel enjeu la question des ressources en eau est devenue une question centrale, ou sa préservation, sa protection etc., a permis l'usage de ce type de ressource. Ainsi l'article 2 de l'ordonnance n° 2017-9 du 5 janvier 2017 relative à la sécurité sanitaire[1409] de modernisation du système de santé, va encadrer les usages d'eau non potable dans les entreprises agroalimentaires. Un usage sous réserve de sa qualité, à condition celle-ci n'a aucune influence sur la salubrité des denrées alimentaires finales. En outre, une qualité d'eau, appelée *« eau propre »* exempte de tout traitement de potabilité. Rappelons que les aspects de qualité ou disponibilité – que nous avons précédemment étudiées – ont et demeure une source de conflit entre les usages - domestique, agricole et industriel - dont les seuls arbitres sont les textes – tant au niveau communautaire et que national – en prenant en compte l'ensemble des usages qu'interviennent ces principaux acteurs[1410]. Par ailleurs, en prenant le cas des

---

1406 L'AgroParisTech – ENGREF, l'ENSV, l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Séminaire, politiques publiques de l'alimentation 2008-2009, *« L'« eau propre » : une nouvelle modalité d'usage de l'eau dans la filière agroalimentaire »*, Les ministères en charge de l'agriculture et de la santé, 2009, 59 p.

1407 Voir règlements [CE] 852 et 853 de 2004 : Règlement (CE) 852/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires.

1408 Directive 80/778 du 15 juillet 1980, *relative à « la qualité des eaux destinées à la consommation humaine », Op.cit,*

1409 Dispositif pris sur le fondement du c du 4° de l'article 204 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 (Ord. n° 2017-9, 5 janv. 2017, relative à la sécurité sanitaire, J.O.R.F., du 6 janv. 2017, texte n° 2.

1410 A cet effet, *« De nombreux acteurs institutionnels interviennent, que ce soit l'Union européenne, l'Etat et ses échelons déconcentrés (élaboration de la réglementation et suivi de son application), les collectivités territoriales (appui à des actions locales) ou encore les organismes de bassin (planification et incitation financière à l'échelle des grands bassins*

industries agroalimentaires, cela nous a permis de démontrer que l'usage des ressources alternatives d'une telle importance. Lequel, comme nous l'avons succinctement évoqué, fait appel à la notion d'*« eau propre »*. En effet, ce concept *« eau propre »* qui avait été instauré dès 2003, par le « *Codex Alimentaires »* puis par la norme internationale datant du 29 avril 2004 et rendu effective au 1er janvier 2006[1411]. L'agroalimentaire est une activité comme tous autres, de même nature et nécessite une quantité importante d'eau douce. Donc, si cet usage apparaît nécessaire, l'on doit, avant tout, garder en mémoire que la ressource en eau douce est, plus que jamais, un vecteur de contamination directe et indirecte des aliments, d'où une certaine prudence ! Que, pour toutes nécessités il est important de prévoir en amont des critères sanitaires de salubrité avant toutes utilisations. Dans un second temps, ce sont les règlements communautaires qui régissent, dès son origine, ces aspects[1412]. Lesquels se sont chargés de préciser ou de définir, indirectement, les usages considérés et notamment celle utilisée pour la transformation agroalimentaire. Si pour le premier règlement (CE) 852/2 004 – celui fait qu'une simple distinction entre les deux natures de ressources : l'eau potable et l'eau propre. En revanche s'agissant du second règlement – (CE) 853/2 004[1413], celui va beaucoup plus loin que le premier. En effet, dans son article 2, précise deux choses : dans premier temps, en l'absence de définition littérale de ladite notion, énonce simplement les deux types d'eau propre : « *eau de mer propre et eau douce d'une qualité similaire* ». Puis dans un second temps, cette réglementation énonce les cas d'usage de celle-ci : hors le cas d'usage de l'eau propre pour les produits de la pêche entiers, celui pour la transformation agroalimentaire, doit être « *recyclé* », et ne satisfait à aucuns *« critères de l'eau potable »*. Lesquels sont les deux conditions de son usage dans ce secteur. Il va sans dire que la transformation agroalimentaire est une activité dont l'usage de l'eau potable n'est pas interdite, mais pour répondre aux enjeux de l'eau cet usage d'eau non potable ou « eau propre » et une véritable alternative ressource, la *« définir […] ne doit pas avoir pour effet de supprimer de fait l'alternative laissée en ce qui concerne la qualité de l'eau utilisée participe au facteur »* qui en fait n'est qu'une complémentarité.

2 - Les eaux alternatives entre usages autorisés et risques sanitaires

Nous avons vu que les ressources alternatives ou les types d'eau – eaux de pluie ou *« eau propre »* peuvent selon la réglementation en vigueur être utilisées pour divers autres usages domestiques. Toutefois, son utilisation est sous l'entière responsabilité du particulier. Ces ressources sont soumises à un contrôle sanitaire obligatoire. En effet, le particulier faisant office, dans ce cadre, d'exploitant privé est responsable de la ressource qu'il va utiliser. Elles n'ont pas la même qualité que l'eau potable, même si sa récupération concerne des usages domestiques, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur[1414]. Pour cette dernière, certaines précautions sanitaires sont à prendre surtout à l'intérieur

---

Hydrographiques). » in, l'AgroParisTech – ENGREF, l'ENSV, l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Séminaire, politiques publiques de l'alimentation 2008-2009, *Op. cit,* p.6

1411 Cette notion d' *« eau propre »* dès sa genèse - 2003, a mise en avant les principes généraux en matière d'hygiène alimentaire, en évoquant, bien évidemment, la sécurité et la garantie de l'usage pour les aliments et transformations agroalimentaires.

1412 Règlements [CE] 852 et 853 de 2004 du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicable aux denrées alimentaires d'origine animale

1413 *Ibidem,*

1414 Comme le rappel M. Yves Deniaud, *« L'utilisation des eaux de pluie à l'intérieur des bâtiments (alimentation des toilettes, lavage des sols et lavage du linge) est permise par la réglementation. Elle est encadrée par l'arrêté du 21 août 2008 relatif à la récupération des eaux de pluie et à leur usage à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments », in* Question écrite avec réponse n° 111427 de M. Yves

de l'habitat, en raison de l'absence du caractère *« potable »* de ces eaux. De plus, les spécialistes ou agences d'expertises – Direction Générale de la Santé (DGS) l'ont rappelé dès la mise en œuvre de la réglementation – en l'occurrence, l'arrêté du 21 août 2008. En outre, la prudence est de mise quant à l'usage fait à l'intérieur des habitations selon une recommandation qui est celle de respecter les règles d'hygiènes rigoureuses afin d'éviter tous risques sanitaires. Si les besoins à satisfaire nécessitent l'usage de ces eaux, elles s'accompagnent également d'un encadrement strict quant aux usages autorisés et aux règles techniques. À ce propos, vu l'importance des besoins à satisfaire, la population peut faire un usage important de ces eaux. De plus, cette pratique est une réponse au facteur quantitatif de la ressource en eau, elle est revanche une contrainte pour l'usager car son installation répond à des normes précises et s'accompagne d'un coût plus ou moins important. Par ailleurs, en tant que ressources alternatives celles le plus proche, hors l'eau du puits et les eaux retraitées à la sortie des stations d'épuration, sont les eaux de pluie. Elles proviennent directement des précipitations que, pratiquement tous les particuliers, à l'exception de ceux qui vivent dans les ensembles de logements de type habitation loyer modérée (HLM), peuvent faire la récupération en quantité importante. En raison d'une telle quantité, malheureusement en moins bonne qualité et où le niveau du risque n'est pas à négliger ! À cet effet, des réflexions ont été menées sur ce sujet par les autorités quant aux réelles mesures à prendre. Ainsi, le Conseil économique, social et environnemental, ensuite le Conseil d'État, tous deux se sont interrogés sur le bien-fondé de ces mesures au regard de deux points fondamentaux : le premier, concerne les risques pour la santé et le second, les économies pouvant être réalisées quant à cet usage spécifique de l'eau. Pour autant, on peut se demander jusqu'à quel niveau, ces mesures sont compatibles avec la prévention des risques, de la récupération et celle de la valorisation domestique de l'eau de pluie ? Pour répondre à cette interrogation, il est important de préciser que ces ressources dénommées *« eaux alternatives »*, sont celles dont l'usage est fait à titre individuel et/ou collectif par la population (les ménages) à l'exception de certains Établissements[1415]. Celles-ci sont variées, cela peut être une eau souterraine par un puits ou un forage, d'une récupération d'eau de pluie, ou encore du recyclage de l'eau usée[1416], lesquelles pouvant être en liaison à un système collectif de distribution d'eau non traité *« eau brute »*[1417]. À cet effet, au point vu de ces nombreux usages de ces eaux, l'eau recyclée en France métropolitaine est moins utilisée comme ressource alternative. Mis à part ces considérations, de façon générale, par rapport à l'usage de ces ressources, s'ouvre une interrogation relative à la question des risques sanitaires. En réalité, lorsqu'il s'agit de risques sanitaires l'on pense directement aux normes de contrôle – comme celles appliquées à la ressource naturelle, que nous avons étudiée. Présentement, nous sommes en présence de la question du risque, celui qui se pose de façon différente : dans un premier temps, c'est une ressource pas comme les autres - ressources alternatives ou eaux de pluie, dans les conditions sanitaires, même s'ils, à peu près les mêmes, n'ont pas les mêmes responsabilités car c'est le particulier qui est directement concerné et les autorités – collectivités et sanitaires.

Deniaud, Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, *« Eau – Traitement – Eaux pluviales. Récupération. Réglementation. »*, J.O.R.F Assemblée nationale du 21 juin 2011

1415 Comme les *« établissements de santé, des établissements d'hébergement de personnes âgées, des cabinets médicaux, des cabinets dentaires, des laboratoires d'analyses de biologie médicale, des établissements de transfusion sanguine, des crèches, des écoles maternelles et élémentaires. […], compte tenu des risques sanitaires liés à l'utilisation d'eaux ne répondant pas aux normes de qualité réglementaires pour l'eau potable, de maintenir une interdiction d'utiliser les eaux de pluie à l'intérieur de ces bâtiments qui abritent des populations a priori plus sensible », in* Question écrite avec réponse n° 111427, *Op. cit,*

1416 Cette eau est appelée également *« eau grise » celle ayant précédemment utilisée, autrement dit, une eau qui a servi aux bains ou douches et au lavage du linge. Et non celle provenant de la cuisine et/ou des WC. »*

1417 Nous verrons cet aspect plus loin dans l'étude.

Il ne suffit pas d'avoir recours à ce type de ressource pour des raisons d'ordre économique, mais également pour que l'usage soit à la fois efficace et qu'elle ne porte pas sur une atteinte quelconque, même si la majorité des usages est systématiquement, extérieure, comme l'arrosage. Et si c'est le cas pour certains, c'est déconseillé par les Agences régionales de santé comme le remplissage des piscines car l'eau est non traitée, qui conseille en revanche d'utiliser l'eau conforme aux limites de qualité de l'eau destinée à la consommation humaine. Il en découle de notre analyse que les notions – économie et risques de santé – sont inséparables, en raison du principal vecteur que l'on doit satisfaire qui est l'accès l'eau : car ayant recours à l'usage d'une ressource alors qu'il existe une autre alternative comme l'eau de pluie, c'est l'aspect qualitatif qui est en partie résolue à la fois en ce qui concerne l'eau mais également pour un moindre coût pour l'usager. En revanche les risques quant à la qualité de l'eau limitent certains usages. D'où la remise en cause des usages entre l'eau brute (ressources alternatives) et ressource en eau potable.

3 - Répartition des usages quotidiens entre eau potable et eaux brute

L'usage non domestique de l'eau n'a reçu aucune définition juridique comparativement à *« l'usage domestique de l'eau »*[1418]. Selon le dictionnaire le Robert, la notion de « *domestique* », est entendu comme tout ce *« qui concerne la vie à la maison, en famille »*. Elle s'accompagne de synonymiques variés, comme *« ménager, familial, privé, personnel, intime »*. Cela ne devrait créer aucun doute quant à la satisfaction des besoins en eau par cet usage domestique, en revanche ce sont les enjeux de l'eau qui ont fait émerger une dichotomie entre ces usages. Une division qui s'apprécie entre la nature du besoin et la nature de l'eau utilisée. Rappelons, qu'avant l'intervention du législateur, l'eau potable était utilisée et l'est encore dans certains ménages pour satisfaire tous les besoins prioritaires et non prioritaires. De plus, le législateur a eu l'occasion de préciser ce qu'il entendait par usage domestique de l'eau et en attribuant un cadre réglementaire pour la récupération des eaux de pluies, dont le mode opératoire, a été réglementé depuis 2008, ce qui n'a fait que justifier cette dichotomie. Les motivations de ces textes, avaient pour but d'inciter l'usage des ressources alternatives et notamment celui de l'eau de pluie pour les usages non domestiques. En effet, l'arrêté interministériel du 3 octobre 2008[1419], étendait la liste des équipements éligibles à l'avantage fiscal en cas d'usage des eaux de pluie collectées à l'intérieur des habitations dans les conditions et limites fixées par l'arrêté interministériel du 21 août 2008[1420] alors que l'arrêté du 17 décembre 2008, ne faisait qu'instaurer une obligation de contrôle des dispositifs distribuant une eau *« de qualité différente »* et des installations intérieures de distribution d'eau. Cette réglementation autorise également l'accès aux propriétés privées par un agent du service public d'eau et d'assainissement. Par ailleurs, les étapes relatives à une certaine évolution entre celle de l'instauration de la réglementation de l'usage de l'eau potable, puis celle de la récupération des eaux de pluie, accompagnée de recommandations, nous ont permis de constater qu'il y a eu une évolution dans le comportement de la population en termes d'économie et de la préservation de la ressource en eau

---

[1418] Selon l'article R.214-5 du code de l'environnement,. *« Constituent un usage domestique de l'eau, au sens de l'article L.214-2, les prélèvements et les rejets destinés exclusivement à la satisfaction des besoins des personnes physiques propriétaires ou locataires des installations et de ceux des personnes résidant habituellement sous leur toit, dans les limites des quantités d'eau nécessaires à l'alimentation humaine, aux soins d'hygiène, au lavage et aux productions végétales ou animales réservées à la consommation familiale de ces personnes »*.

[1419] Publié au Journal Officiel du 18 octobre 2008

[1420] Arrêté du 21 août 2008 relatif à la récupération des eaux de pluie et à leur usage à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments, J.O.R.F du 29 août 2008, p. 13585

potable. Dans la pratique par rapport aux différents usages, la question est de savoir comment apprécier ou évaluer les taux d'usage d'eau non potable ou ressource dite alternative par rapport à celle qui est potable ? Dans un premier temps, précisons que *« la ressource en eau pluviale potentiellement exploitable dépend de la surface du toit, de la pluviométrie et de l'efficacité du système de collecte »*[1421]. Cela nous permet ensuite de parler de son évaluation ou de l'estimation de la consommation[1422] d'eau entre ces usages. Ces ressources ont évolué quant à la prise en compte de l'eau de pluie qui, depuis, a été réglementé et recommandé mais non imposé. Cette mutation s'est opérée en France, depuis plus une décennie, car la volonté des autorités a été d'encourager vivement cette pratique de récupération pour des besoins ne nécessitant pas l'usage de l'eau potable. Il en découle à cet effet deux pôles : d'une part, ceux qui sont des usages dont l'eau potable est nécessaire[1423] et l'autre ou l'usage n'est pas nécessaire[1424]. À ce propos, selon une analyse, ces derniers sont, en termes quantitatifs, nettement supérieurs que ceux dont l'usage est nécessaire soit 56 % pour la 1er et 44 % pour la seconde[1425]. Cela nécessite de s'interroger sur la répartition de ladite consommation quotidienne de l'eau en termes d'usage car elle a une raison d'être. En effet, la ressource en eau est devenue au fil du temps un enjeu, ou les aspects qualitatifs et quantitatifs[1426] sont des références déterminantes dans la gestion de la ressource en eau, et cet usage s'inscrit dans une dynamique économique et de durabilité de la ressource en eau. Il résulte des efforts considérables faits par le législateur en ce qui concerne la préservation de l'eau contre la raréfaction. Malheureusement, certains établissements sont soumis à interdictions[1427].

Par ailleurs, la question de la répartition de la consommation quotidienne a soulevé de nombreuses interrogations mais également la nécessité d'une prospection. En effet dans une étude réalisée par le Centre d'information des entreprises et services d'eau et d'assainissement (CIEau) en 2001, il a été souligné que *« la consommation domestique représente en moyenne 137 litres par jour et par habitant. La répartition de la consommation quotidienne d'eau potable varie selon ces différents usages car la distribution d'eau n'a pas pour seul objet de couvrir les besoins domestiques. »*. Selon cette citation, nous devrions en déduire la notion d'économie dans l'usage de l'eau par rapport au facteur quantitatif. Cela nous invite à dire que si l'usage des ressources alternatives contribue à l'amélioration du facteur quantitatif, il va éventuellement favoriser l'accès à l'eau et satisfaire aux manques saisonniers d'eau, seulement si les réserves ont été constituées en amont. Cela aura un double effet à la fois négatif et positif : S'agissant de l'effet négatif, cela concernera les rejets en milieux naturels qui ne pourront être estimés pour le calcul de la redevance.

1421 *« Elle est par exemple comprise entre 32,5 et 52 mètres cube par an pour une maison de 100 m2 en Ile-de-France (pluviométrie moyenne actuelle de 650 mm × une surface de captage de 100 m2 × 0,5 à 0,8 selon l'efficacité du système de collecte). Le nombre maximal de jours secs consécutifs en été conditionne le volume d'eau à stocker pour éviter une pénurie (environ trois semaines dans la majeure partie du pays) ».* ; https://www.ihest.fr/la-mediatheque/dossiers-123/pollution-de-l-air-et-de-l-eau/de-la-bonne-utilisation-de-l-eau

1422 En effet comme le système traditionnel dans le cadre de l'alimentation en eau potable, l'installation du/des Compteurs d'eau sont possibles *« pour mesurer la consommation d'eau de pluie utilisée. Lorsque le volume des eaux de pluie collectées utilisé à l'extérieur des habitations est important, plusieurs compteurs d'eau peuvent être nécessaires afin d'évaluer précisément le volume des eaux de pluie collectées rejeté dans le réseau de collecte des eaux usées »* in Instruction fiscale, BOI 5 B-21-09, *Op.cit.*

1423 Il s'agit notamment de la vaisselle, des bains/douches, de l'eau de boisson, et de l'eau pour la préparation de la nourriture

1424 Pour le lavage du linge, les sanitaires, le lavage de voiture, l'arrosage jardin, et d'autres usages domestique divers et

1425 Source : CIEau 2001

1426 Comme le précise Paul de Vigne, « la préservation de la ressource en eau est un objectif fondamental. Elle dépend étroitement des modalités de sa gestion quantitative et qualitative. », *in* DE VIGNERIE P., *« les usagers domestiques de l'eau »*, Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France (CSHPF) », séance des 12 et 13 mai 2009, Rapport et avis n°14, 2009, p.66

1427 Comme des établissements de santé et des établissements, sociaux et médicaux-sociaux, d'hébergement de personnes âgées ou encore des crèches, des écoles maternelles et élémentaires etc.

En revanche cette solution va produire un effet positif en admettant qu'il y aura moins de pression sur la ressource, sur la consommation nette va diminuer par foyer et permettrai d'assurer une meilleure solidarité en faveur des plus vulnérables (personnes démunies). Cela aura des effets sur la baisse du volume consommé – eau potable - l'usage excessif des ressources alternatives. Il en résulte d'un usage régulier, celle qui permet la valorisation des ressources alternatives de par son développement au regard des dispositions d'ordre réglementaires, techniques et économiques.

II - Développement des ressources alternatives et dispositions d'ordre réglementaires, techniques et économiques.

L'utilisation domestique de l'eau des précipitations (eaux pluviales) est une pratique courante dans la plupart des États. Cette habitude a finalement été réglementée. Une réglementation qui a permis à la fois de valoriser ces ressources dites alternatives – ou eaux non conventionnelles – mais, de plus, a permis son développement en apportant, bien évidemment, des réponses aux enjeux de la ressource en eau douce. Cette pratique a été implantée sur certains territoires comme ceux du nord, l'exemple de l'Allemagne. Ce territoire fait une utilisation régulière et courante de ce type de ressource notamment dans les ménages, avec une organisation bien rodée avec une réglementation adaptée et des moyens nécessaires à son installation facilitant ainsi la maîtrise de ces eaux spécifiques. En revanche, la France s'est inspirée de cette pratique, comme le précise l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques dans une étude de 2008[1428]. Cependant, les effets attachés cette mise en place sont apparents et semblables à l'égard de la pratique et non de la réglementation devraient être beaucoup plus actifs avec plus de recommandation à une utilisation partielle ou totale selon les territoires. De plus cette pratique observée dans les pays du nord, n'est pas sans incidence avec l'incitation financière. Cette pratique est considérée un retour d'expérience significative. À cet égard nous pourrons nous interroger d'une part, sur la double nature des eaux de pluies (A), laquelle constitue un degré de complexité dans la gestion desdites ressources quant à sa mise en place (B).

A - Double nature juridique des eaux de pluie et régulation

La prise de conscience face aux enjeux de la ressource notamment en ce qui concerne la disponibilité l'eau – ou de sa raréfaction – laquelle est acceptée par tous comme un « *bien* » ou comme une ressource précieuse pour l'humanité n'est pas sans lien au développement qui l'accompagne c'est-à-dire à l'aspect technique ou technologique etc., qui dans les faits, permet une utilisation de l'eau de pluie de façon plus rationnelle pour des usages de plus en plus diversifiés. Cette diversification est acceptée mais elle n'est pas sans conséquence par rapport aux autres usages. En effet l'usage de ces ressources, c'est-à-dire les eaux de pluies en particulier et celles dites alternatives en général sont identiques à toutes eaux douces à défaut de leur origine dont leur gestion est spécifique à celle des ressources traditionnelles (eaux de surface/eau souterraines) qui est à la fois par leur mode d'exploitation dans la plupart des cas, à un caractère privée dans le cadre de leur gestion et surtout dans leur implication selon la nomenclature des ressources en eau douce. Il y va ainsi de leur gouvernance, celle qui soulève des interrogations posées par le droit dans lequel une situation de

[1428] Voir ABIRACHED M., et al, « *utilisation des eaux pluviales dans l'habitat aux Pays-Bas et en Allemagne* », Office nationale de l'eau et des milieux aquatiques, Convention de partenariat ONEMA-OIEau, 2008, 37 p

pluralisme juridique vient, plus ou moins, compliquer cette gouvernance de l'eau en général, alors que depuis quelques années certaines réglementations tentent de réguler les usages de ces types de ressources. Ainsi, selon l'article 5 du décret de 2001, *« l'utilisation d'eau prélevée dans le milieu naturel en vue de la consommation humaine par une personne publique ou privée est autorisée par arrêté du préfet… »*[1429] De même que l'extension ou la modification d'installation. Ainsi, malgré cela ces eaux sont non seulement confrontées à cette double nature juridique, mais la liberté de leur usage est soumise à certaines contraintes pour les particuliers, alors que le caractère privatif de celles-ci leur permet le plein usage (1) et inversement le caractère public, à l'échelle des collectivités (2), ne devrait, finalement, pas bousculer pour autant les objectifs face aux enjeux de ladite ressource (3).

1 - Le caractère privé de l'usage de l'eau encadré par le Code civil

En France, la gestion des eaux de pluie a un caractère privé car elle est réglementée par le Code civil. Ce caractère privatif quant à l'usage de ces eaux résulte du droit de propriété qui leur a été octroyé[1430]. Ce droit est délimité par de nombreux articles[1431] et notamment par celle de l'article 641, alinéa 1er, du Code civil, lequel accorde le droit de propriété des eaux pluviales au maître du fonds – en d'autres termes, aux particuliers - sur lequel ces eaux sont tombées. En effet, selon la lettre de cet article, celui-ci précise que : « *Tout propriétaire a le droit d'user et de disposer des eaux pluviales qui tombent sur son fonds* ». Ce dispositif précise clairement que ce droit de propriété ne peut s'acquérir que par occupation[1432]. De plus, la propriété duquel l'eau tombe sur sa propriété et singulièrement sur son toit doit les recueillir pour son propre usage. Lequel est régulièrement réglementé, à l'exception de toutes opérations lucratives ou commerciales de cette eau par le particulier, chose qui est plutôt rare, ou encore de les concéder à un voisin, selon les conditions déterminées par ces derniers. Par ailleurs, d'autres dispositions encadrent ce droit, en prévention de tous conflits entre voisinage. En effet, en ce qui concerne cet usage ou singulièrement son écoulement, l'article 681 du Code civil précise ainsi que le propriétaire doit établir des toits de manière à diriger les eaux pluviales sur son terrain et non pas sur celui de son voisin. Nous constatons que le caractère privé des actes – récupérations, écoulement, installation – comme nous l'avons étudié, concernant ces ressources, est avant tout une responsabilité privative dont les concernées sont les personnes désignées par le Code civil.

Par ailleurs, l'utilisation ou la réutilisation de ces eaux pluviales a été une action des autorités publiques. Lesquelles a soumis cette demande, laquelle a été débattue et recueilli un large consensus en ce qui concerne les conditions de sa récupération et son utilisation. Hors responsabilité des usagers dans le cadre de cet usage ou de ces installations permettant de rendre l'eau potable, celui des eaux non conventionnelles ne fait que conforter ce caractère privatif des usages c'est-à-dire la récupération et l'utilisation de celles-ci. Pour mieux s'en convaincre, nous devons avoir recours à l'histoire et aux faits qui justifient cette réalité. En effet, l'accroissement des demandes formulé pour un tel usage de

---

1429 Décret n°2001-1220 du 20 décembre 2001 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles, .J.ORF n°297 du 22 décembre 2001.

1430 Cette question de la propriété de l'eau de pluie non traitée, est traité par le Code civil depuis ces premières versions celle de de 1804.

1431 Par exemple, les articles 640, 681 du Code civil.

1432 Cette confirmation a, depuis plus d'un siècle, été confirmé à la fois La jurisprudence -*Cass. civ., 5 mars 1902,* DP 1902, I, p. 456-, mais également par la doctrine, voir, GAUTRON P., « *Le régime juridique des eaux non domaniales* », éd. L'Actualité Juridique, 1966.

ces eaux pluviales a été accepté pour l'une des raisons principales qui est celle de l'économie des ressources en eau. C'est un motif objectif qui nous laisse un peu perplexe et encore moins de doute. Celui-ci a permis de satisfaire à une problématique qui portait sur la réutilisation de ces ressources, laquelle qui était utilisées auparavant. Si bien que les instances de l'époque, étant responsables de l'hygiène et de la santé ne se sont pas fait prier quant aux réponses à apporter à cette préoccupation[1433]. À ce propos, nous constatons que le législateur à, depuis des décennies, affirmée le caractère collectif des ressources en eau, dans une démarche de renforcement de leur protection, de leur restauration, et de leur utilisation. Cependant, cet usage spécifique de ce type de ressource en cause, lequel est lié à son utilisation en tant que ressources « *secondaires* », donne une autre tournure quant aux intérêts ou sa prévalence qui n'est peut-être pas assurée conduisant ainsi vers un conflit d'intérêts : dans lequel l'intérêt particulier ou privatif, prend le dessus sur l'intérêt collectif. Il en découle que les autorités publiques autrement dit, les collectivités – gestionnaire des eaux – n'est plus le gardien des intérêts de la commune en ce qui concerne ce type de ressource, car c'est le propriétaire (propriétaire) qui, dans la majorité des cas, en respectant les règlements, va maîtriser cette ressource. Si, ce dernier récupère cette ressource en eau – de pluviales – il pourra mettre en œuvre les moyens nécessaires à sa protection de manière à ce que cette qualité demeure et pourra également améliorer son pH, « *potentiel hydrogène* »[1434] selon les normes imposées pour son propre usage. Cette opération, est à sa charge, pour que la réalité doive être constamment en interaction avec les autres acteurs du secteur de l'eau – notamment l'Agence Régionale de Santé (ARS) en termes de sécurité sanitaire par exemple.

2 - Le caractère public de l'usage de l'eau encadré par le droit public

Lorsque l'on évoque la notion « *publique* », cela fait penser à la chose publique, il s'agit principalement des collectivités, surtout en ce qui concerne l'eau douce et particulièrement des eaux pluviales dont sa gestion est contraignante. En effet, la gestion des eaux pluviales est une compétence dévolue aux collectivités et elles ont des obligations et des moyens d'action pour assurer cette gestion à l'échelle de leur commune en suivant les prescriptions juridiques. Comme illustration nous prendrons trois exemples découlant de ces prescriptions : Celui du Code général des collectivités territoriales, du code de l'Environnement, ou celles du code de la voirie routière etc. En effet s'agissant du Code général des collectivités territoriales, celui-ci impose aux autorités communales un certain nombre de prérogatives[1435]. S'ensuivent celles du code de l'environnement, qu'à travers ces textes, certaines compétences sont précisées en matière de gestion de ces eaux[1436] et enfin, s'agissant du code de la voirie routière, par les dispositions de l'article R. 141-2 prévoit que les profils, en long et en travers, des voies communales doivent être établis de manière à permettre l'écoulement

---

1433 Dans un avis du 5 septembre 2006, le Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France (C.S.H.P.F.) a estimé que *l'eau de pluie collectée en aval de toitures peut être utilisée pour des usages non alimentaires et non liés à l'hygiène corporelle, dès lors que ces usages n'impliquent pas de création d'un double réseau à l'intérieur des bâtiments.* Autrement dit, l'utilisation des eaux de pluie récupérées directement en aval de la toiture est autorisée en extérieur.

1434 Cette unité a pour but de mesurer la concentration d'ions hydrogène (H+) dans l'eau, soit l'acidité ou la basicité d'une solution.

1435 Par exemple, celui-ci, demande aux mairies de délimiter les zones où l'imperméabilisation des sols doit être limitée et où il est nécessaire de prévoir des installations de collecte, de stockage et si nécessaire de traitement des eaux pluviales

1436 En effet, L'article L211-7 du Code de l'environnement habilite tout de même les collectivités territoriales à entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, visant la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement

des eaux pluviales et l'assainissement de la plate-forme[1437]. D'une manière générale, ces outils juridiques justifient le caractère public de ces eaux pluviales. Ces outils vont permettent aux collectivités compétences de rétablir l'équilibre quantitatif, surtout dans le cadre de la gestion de ces eaux et surtout en tant qu'*« eaux pluviales urbaines »*. Ainsi en milieux urbains, les collectivités doivent prévoir des mesures de gestion concernant le ruissellement à la source en augmentant l'infiltration des eaux de ruissellement à proximité des sites où elles sont produites[1438], allant même jusqu'à l'interdiction du rejet des eaux de gouttière dans le réseau d'égout pluvial. Il en découle de ces considérations un certain prisme de la matière juridique autrement dit un droit à dominance public qui expose un nombre important d'obligations envers ces collectivités et qui s'accroissent au fil des années. Donc pour ces collectivités la difficulté ne peut être niée car c'est sans conteste que cette même compétence leur a été confiée de plein droit, pour un changement local qui soit à la mesure du changement global.

Cette gestion des eaux pluviales, est apparue comme une charge nouvelle que le droit public ne reconnaissait pas en tant que tel, d'où leur inquiétude[1439] quant à celle de l'assainissement. En réalité ce n'est pas vraiment un transfert de compétence mais plus un élément additionnel aux côtés de celle qui existait : l'assainissement. En effet, la réforme portant nouvelle organisation territoriale de la République[1440], dite NOTRe, dont un volet portant sur la gestion des eaux pluviales urbaines, ont posé avec virulence les conditions du transfert des compétences *« eau et assainissement »*. Une confirmation précisée à travers ses dispositifs des articles 64 et 66 dont l'application effective l'est depuis janvier 2018. À cet égard, ses compétences devront figurer parmi les compétences optionnelles des communautés de communes et d'agglomération, les compétences « *eau* » et *« assainissement »*, et de plein de droit ou obligatoires dès le 1er janvier 2020. Rappelons que la haute juridiction dans une décision s'était prononcée sur cette question[1441], en confirmant cette fusion en reliant ainsi les eaux pluviales à l'assainissement ; du fait que cette gestion des eaux pluviales est incluse dans la compétence *« eau et assainissement »*. À l'issue de cette réponse la doctrine réagit, en précisant que *« le pluvial n'est pas l'assainissement ! »*[1442]. Nous partageons cet avis, car ces types d'activité à savoir l'assainissement des eaux usées et des eaux pluviales prévalent en matière de droit positif, des règles différentes notamment en ce qui concerne la nature respective de leur service : pour la première, c'est un service public industriel et commercial et la seconde qui apparaît comme un service public administratif dont la gestion a, globalement, un caractère public. Il en résulte une difficulté de taille, celle relative à l'exercice de ces compétences c'est-à-dire qu'en cas de précipitation, plus ou moins forte et abondante des eaux, ou en cas d'inondation et autres risques où se situe la responsabilité de l'autorité publique. Cette responsabilité devrait être établie[1443] en cas de sinistre, laquelle est parfois difficile à établir en matière d'acheminement des eaux pluviales. En conséquence cela apparaît

---

1437https://www.lagazettedescommunes.com/452222/les-communes-ont-elles-une-obligation-de-collecte-des-eaux-de-pluie-ruisselant-sur-la-voie-publique/

1438 Prenons l'exemple des jardins pluviaux et surtout le contrôle du rejet des eaux de gouttière dans le réseau d'égout pluvial

1439 À ce propos voir, Question écrite n° 23666 de M. Rachel Mazuir (Ain - Socialiste et républicain), *« Gestion des eaux pluviales urbaines »*, J.O.R.F Sénat du 27 octobre 2016, p. 4678

1440 Loi n° 2 015-991 du 7 août 2015, *Op.cit.,*

1441 C.E., 4 décembre 2013, *communauté urbaine Marseille Provence Métropole, Op. cit*

1442LAIME M., « *Le pluvial n'est pas l'assainissement »*, décembre 2016, http://www.eauxglacees.com/spip.php?page=imprimer&id_article=1809

1443 S'agissant du régime de responsabilité nous ne développerons pas dans notre étude, En effet, celui-ci pouvant être évoqué en cas de sinistre : une responsabilité des autorités administratives du fait des manquements à leurs obligations de prévention, ou une responsabilité sans faute de l'administration du fait de dommages de travaux et d'ouvrages publics.

comme une nécessité de donner plus de *« poids »* à cette compétence, malheureusement la stratégie en termes de gestion n'est pas évidente pour ces collectivités. En conséquence cette gestion peut être comprise comme une contrainte forcée[1444] mais elle devient une exigence car on doit satisfaire aux enjeux du service public de l'eau.

3 - Les enjeux des ressources alternatives et transversalité juridique

Les enjeux de la gestion des ressources alternatives et notamment celle des eaux pluviales, comme nous l'avons évoqué, répondent à plusieurs impératives, comme la raréfaction, la protection, la restauration des ressources en eau etc. Ces ressources se réclament, à notre ère d'une meilleure gestion ! Et pourtant ce sujet est régulièrement relayé au sein des instances Européennes, semble avoir été compris alors que dans la pratique, sur le plan local, la situation est, pratiquement restée en l'état Si cette prise en compte s'est avérée significative, les efforts ont plus ou moins été efficaces ou encore, les moyens alloués n'ont pas suivi face aux urgences. À cet égard, ces autorités ont répondu favorablement en apportant une réponse juridique. En effet, les normes communautaires prescrites ici et là, n'ont fait que poursuivre la mise en place d'une politique et ainsi inclure dans la gestion globale des ressources en eau ces ressources alternatives tout en permettant la gestion de ces affluences. L'application sur le plan national de la directive-cadre sur l'eau (DCE 2 000), fut suivie de celle de 2007-1960/CE dite *« Directive inondations »*[1445]. Celle-ci propose une refonte de la politique nationale de gestion du risque d'inondation, une compétence trop isolé par rapport aux enjeux de l'eau. L'objectif d'une telle norme est de réduire les conséquences potentielles associées aux inondations dans un objectif d'aménagement durable des territoires exposés à l'inondation, sur le territoire national, cela ne fait qu'accroître les compétentes des collectivités sur le plan local. En effet, il s'agit de la rationalisation d'une compétence de façon générale en ce qui concerne ces ressources alternatives notamment celle des eaux de pluies ou les réglementations sont divergentes et s'imposent à l'endroit de la gestion et la compétence appropriée : ainsi s'oppose *« eaux pluies »* et *« eaux des inondations »*. En réalité ce sont des eaux en grande affluence issue de forte précipitation, selon la nature de la personne - privée ou publique - en charge ou pouvant intervenir afin que leur implication garantisse ainsi la dynamique de durabilité des ressources en eaux. De plus, en matière d'inondation c'est la collectivité ou la structure intercommunale qui interviennent. En revanche, s'agissant de la propriété privée, le particulier peut, être en partie responsable, comme nous l'avons précisé précédemment, à propos du libre écoulement des eaux en provenance des toitures et canaux et protection contre les inondations[1446]. Cette protection est l'un des enjeux fondamentaux car ce risque d'inondation a des conséquences sur les eaux pluviales quant à sa récupération et à sa qualité – qui à l'origine n'est pas excellente et qui ne permet pas toujours son utilisation même pour des usages secondaires. C'est dire que sur le plan juridique un certain équilibre doit être recherché entre les notions de protection et d'utilisation !

S'agissant des compétences et des responsabilités, la gestion des affluences d'eau de pluie sur un territoire donné dépasse le cadre communal. La collectivité en vertu de son pouvoir de police est

---

1444 Comme le précise Marc Laimé, *« Cette interprétation totalement abusive est dès lors utilisée dans le contexte de la loi « NOTRe », pour forcer la main aux collectivités locales, mais laisse par ailleurs totalement en l'état la question explosive… du financement de la gestion des eaux pluviales urbaines. »*, in Eauxglacees.com, *Op. cit*

1445 La Directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, *Op. cit,*

1446 C. Env. art. L.211-1-II-2°

le premier à intervenir en cas des dégâts des eaux de pluies entraînant une inondation. Il arrive que cette situation soit considérée comme un problème sanitaire, plus ou moins, grave. En cas de gravité, c'est l'autorité préfectorale qui pourrait agir en usant de ses pouvoirs de police, en intervenant ainsi en lieu et place de l'autorité locale, à la fois en amont et en aval : ainsi en intervenant en amont le préfet va prendre des dispositions préventives d'inondations[1447] et en aval, il prendra des mesures d'interdiction générale ou absolue[1448]. Il en résulte que cette compétence, qu'elle soit partagée ou non, est significative car les autorités des échelons territoriaux différents peuvent intervenir en poursuivant un seul et même objectif afin de garantir la protection de la population. Depuis plusieurs décennies, cette compétence a évolué en poursuivant ces objectifs et en prenant en compte d'autres comme les ressources alternatives, afin de satisfaire à un équilibre entre les ressources traditionnelles, et les ressources alternatives répondant ainsi aux enjeux de ressource en eau, notamment celui du facteur quantitatif. Il résulte que, par leur gestion sur le plan local, tant par les structures publiques et privées, mais également de par l'action des particuliers, ces ressources font l'objet d'une utilisation, certes diversifiée, mais durable. Cette possibilité n'est pas automatique car pour atteindre une telle disponibilité durant plusieurs jours, mois ou années une mise en place est nécessaire.

B - Récupération et gestion des ressources alternatives : complexité dans sa mise en place.

Les installations de récupération et d'utilisation d'eaux pluviales constituent un système d'approvisionnement en eau parallèle, complémentaire dirons-nous, plus auxiliaire au réseau d'eau potable centralisé, ce sont des dispositifs participent l'économie d'eau. En effet ces aménagements nécessitent un coût important, de plus sont encouragés par une incitation d'ordre financier de la part des autorités publiques ou des aides de l'État (1). De plus, de cette récupération permet de nous interroger sur son installation quant aux doubles réseaux (2), mais également en ce qui concerne ce modèle dit de *« service – public ! –* » que celui – alors que la récupération individuelle d'eau de pluie échappe, en quelque sorte, aux gestionnaires publics (3).

1 - Installation privée et incitation d'ordre financier

La loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques du 30 décembre 2006, parmi ces dispositifs s'est intéressée à la récupération et du traitement des eaux de pluie. Elle a remis au goût du jour une pratique ancestrale, qu'elle encourage en précisant les conditions d'usages par une réglementation : l'arrêté du 21 août 2008[1449]. Ces textes sont, plus ou moins, cohérents, notamment celui de 2006 susmentionné, laquelle dans ces dispositifs regroupe un certain nombre de dispositifs relatifs à la gestion de la ressource en eau et relatif aux eaux pluviales dans son article 49[1450]. À ce propos l'une

---

1447 L'article L. 211-12 du Code de l'environnement permet au préfet de délimiter, après enquête publique, des zones soumises à servitude, sur les terrains riverains d'un cours d'eau ou de la dérivation d'un cours d'eau, situées dans leur bassin versant ou dans une zone estuarienne

1448 Un préfet ne peut en conséquence utiliser directement ces dispositions pour prescrire la suppression d'un étang. Il doit agir en utilisant les pouvoirs de police spéciale de l'eau qu'il détient en vertu des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement : C.E., 12 mars 2007, Ministre de l'écologie et du développement durable, req., n° 294421, Rec. Lebon ; voir également sur cette même affaire : C.E., 20 décembre 2006, Ministre de l'écologie et du développement durable, req, n° 294465, Rec. Lebon

1449 Arrêté du 21 aout 2008 (J.O.R.F 28 aout 2008), *Op. cit.*

1450 L'article 49 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006, *Op. cit,*

des remarques pertinentes du législateur, dans sa démarche a participé à cette incitation, et tout en étant prévoyant, de penser aux conditions nécessaires et suffisantes que requiert cette opération quant au coût d'investissement autrement dit des incitations d'ordre financier. Cette incitation permet de mesurer cette faisabilité par impact sur le terrain, c'est-à-dire sa faisabilité économique. Il en résulte que cette opération ou objectif est véritablement une possibilité dont le droit a fortement encouragé et l'aspect économique a permis mais l'avantage écologique qu'autorise cette proposition. À ce titre les autorités ont envisagé *« de trouver un équilibre entre aides financières et taxes d'assainissement »*, par rapport un nouvel outil financier celui du crédit d'impôt. Ce dernier est une assurance pour l'acquisition de ces divers matériels - de collecte et stockage - pour la récupération. Cet outil financier est une extension de l'article 49 suscité, il s'agit du crédit d'impôt sur le revenu pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable, codifié sous l'article 200 *quater* du code général des impôts (CGI), relatif au coût des équipements de récupération et de traitement des eaux pluviales[1451]. Ces équipements sont, plus ou moins, diversifiés selon les habitations, permettant l'installation générale et complète pour ce mode de récupération ou dispositif d'économie d'eau, comprend les gouttières, les filtres, les récupérateurs d'eau ou citernes, les réservoirs pour collecter ces eaux et autres, sont de véritables dépenses, relatives aux catégories dudit équipement, lorsqu'ils sont éligibles – elles sont payes par le particulier – ouvre droit à un soutien financier – singulièrement les aides de l'État - dont le montant est plafonné[1452]. Par ailleurs, ces dépenses ouvrent droit à un crédit d'impôts. À cet effet, de nombreuses évolutions ont été observées aux fils des textes : instructions[1453] et réglementations diverses[1454] - la liste des équipements – supplémentaire éligible aux crédits d'impôts - recommandés a été étendu. Parmi ces éléments, à titre d'exemple l'on retrouve une pompe, immergée ou de surface, ou un surpresseur, d'une puissance inférieure à un kilowatt, ou encore un réservoir d'appoint doté d'une disconnexion de type AA ou AB au sens de la norme NF 1 717 etc. Cette possibilité permet à la fois de pallier les insuffisances et de n'utiliser les ressources en eau potable que pour les besoins, principalement, alimentaires ou sanitaires.

En conséquence l'implication du législateur quant aux installations a permis de prendre en compte la dimension de cette pratique en offrant d'une part, une plus grande opportunité à la population, quant à l'usage des eaux de pluie à l'intérieur et à l'extérieur des habitations, ainsi que ces conditions et limites fixées[1455]. Cette efficacité en termes d'usages, se confirme face à certaines situations, par exemple en cas des coupures d'eau, singulièrement dans les territoires qui subissent des coupures d'eau fréquentes comme c'est encore le cas aux Antilles. En conséquence l'une des

---

[1451] Instruction fiscale, BOI 5 B-21-09, « *Impôt sur le revenu - Équipements de récupération des eaux de pluie éligibles au crédit d'impôt « développement durable »* du 16 juin 2009

[1452] Par exemple, pour d'une citerne pour la récupération d'eau de pluie, ouvre droit à un soutien financier qui s'élève à 50% plafonné (entre 2000 € et 3000 €) selon le type et la capacité de la citerne

[1453] Instruction publiée le 6 avril 2009 au Bulletin officiel des impôts sous la référence 5 B-10-09*(Instr. 6 avr. 2009 : BOI 5 B-10-09 : Dr. fisc. 2009, n° 16, instr. 14087 ;* Instruction publiée au Bulletin officiel des impôts le 3 août 2007 sous la référence 5 B-18-07 *(Instr. 3 août 2007 : BOI 5 B-18-07 : Dr. fisc. 2007, n° 36, instr. 13767) ;* Instruction publiée le 6 avril 2009 au Bulletin officiel des impôts sous la référence 5 B-10-09*(Instr. 6 avr. 2009 : BOI 5 B-10-09 : Dr. fisc. 2009, n° 16, instr. 14087)*

[1454] Arrêté interministériel du 4 mai 2007, publié au Journal officiel du 5 mai 2007 - Arrêté ministériel du 13 novembre 2007, publié au Journal officiel du 20 novembre 2007 - Arrêté interministériel du 3 octobre 2008, publié au Journal officiel du 18 octobre 2008 *(A. 3 oct. 2008 : Dr. fisc. 2008, n° 43, act. 307)*

[1455] En effet, *« Un arrêté conjoint des ministres en charge de l'Écologie et de la Santé du 21 août 2008, publié au Journal officiel du 29 août 2008, précise les conditions d'usage de l'eau de pluie récupérée en aval de toitures inaccessibles à l'intérieur des habitations ainsi que les conditions d'installation, d'entretien et de surveillance des équipements nécessaires à leur récupération », in* Instruction fiscale, BOI 5 B-21-09, « *Impôt sur le revenu - Équipements de récupération des eaux de pluie éligibles au crédit d'impôt »,* ; *voir* Arrêté du 21 aout 2008 (J.O.R.F 28 aout 2008), *Op. cit.*

solutions prévue par la réglementation est celles des installations et équipements[1456] de récupération d'eau de pluie. À cet égard l'on interroge sur une possibilité qui est celle de l'installation du réseau.

2 - Installation du double réseau d'eau et spécificité

La récupération et l'utilisation des eaux de pluie furent des recommandations faites à la population, sous réserves de certaines conditions : moyens d'installations recommandés, car ils permettent de satisfaire les aspects qualitatifs et quantitatifs de la ressource en eau. En fait, la récupération et l'utilisation de ce type de ressource nous permettent de nous interroger sur la pérennité des réseaux publics, mais également sur l'adaptabilité des instruments de planification à la nécessaire transversalité des actions publiques en l'occurrence. À ce propos, ce procédé utilisé dans le passé – jusqu'au XIX – XXe siècles - avait été bannie en majorité, a existé jusqu'à l'aube des années soixante et beaucoup plus dans les outremers – début des années soixante-dix. Si globalement, sa disparition était effective dès le XIX e – début XXe siècle, en laissant la place aux techniques modernes. Cette pratique a permis le développement des grands réseaux publics d'adduction d'eau potable, principalement en milieu urbain – lieu plus retiré des points d'eau douce. Ces nouvelles infrastructures publiques, offraient plusieurs avantages en desserte ainsi que la continuité dans l'alimentation en eau à domicile, mais également sur le plan de la santé publique, une sécurité sanitaire. En revanche, l'usage des ressources dites, alternatives nécessite aucuns traitements mais pose une interrogation relative à une double installation, c'est-à-dire à côté des installations d'eau potable, une installation d'eau non potable pourra être installée pour un usage l'intérieur de ces eaux. En effet le transport du liquide précieux à l'intérieur des bâtiments ou des ménages apparaît comme une difficulté sérieuse car elle suppose, la présence d'un double réseau dans une habitation, avec comme conséquence de possible de retours d'eaux polluées avec des risques pour les personnes de l'habitation mais également pour le voisinage. De plus, cette installation supplémentaire pour le particulier apparaît comme une double responsabilité. Rappelons que de façon traditionnelle, le raccordement au réseau public d'eau potable est soumis à une double responsabilité : d'une part, celui des gestionnaires, ou une partie des installations concerne le réseau public, relève de la responsabilité de la collectivité en charge de la gestion publique d'eau potable, et d'autre part, concernant l'usager, c'est-à-dire la partie privée du branchement qui concerne le destinataire du service public d'eau potable. Cette nouvelle responsabilité est instaurée par la réforme sur l'eau de 2006, c'est une possibilité pour une installation supplémentaire par rapport à celle d'origine – susmentionnée, pour l'usage, principalement de ces eaux de pluie récupérées à partir des toitures des maisons. Cette pratique nécessite une interrogation qui concerne le double réseau[1457] : c'est une question pertinente dont la portée et les qualifications juridiques demeurent problématiques face aux installations – qui doivent respecter une certaine conformité - traditionnelles – du réseau d'eau potable - qui prévalent

---

1456 Selon l'article 1 de l'arrêté de 2008, *« les équipements de récupération de l'eau de pluie sont les équipements constitués des éléments assurant les fonctions collecte, traitement, stockage et distribution et de la signalisation adéquate ; une toiture inaccessible est une couverture d'un bâtiment non accessible au public, à l'exception des opérations d'entretien et de maintenance ; un robinet de soutirage est un robinet où l'eau peut être accessible à l'usager. » ;* Arrêté du 21 aout 2008 (J.O.R.F du 28 aout 2008), *Op. cit.*

1457 Ace propose, l'Article 6du Décret du 20 décembre 2001, apportait déjà des éléments relatives au « Double réseau ». Celui-ci (art.6-1) faisait état de la *« Distinction et repérage des canalisations et réservoirs ». A ce propos selon la lettre de ce dispositif, précisait que : « Les canalisations et réservoirs d'eau non potable doivent être entièrement distincts et différenciés des canalisations et réservoirs d'eau potable au moyen de signes distinctifs conformes aux normes. Toute communication entre l'eau potable et l'eau non potable est interdite », in* Décret n°2001-1220 du 20 décembre 2001 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles, .J.ORF n°297 du 22 décembre 2001.

encore. Cet aménagement est, tout de même, une spécificité dans la gestion des ressources en eau, qui se justifie en cas de difficultés d'alimentation en eau potable autrement dit, comme le précise la Direction Générale de la Santé (DGS) en 2006 que *« si aucune autre possibilité d'économie d'eau n'est possible, et si la séparation, la distinction et la disconnexion des deux réseaux sont assurées* (*respect de la norme NF EN 1 717*) ». En outre, à ce sujet, un avis rendu dans la même période, celui du Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France, qui a donné un avis favorable à ce type usage et de son importance à l'intérieur des habitations pour la satisfaction d'usages autres que la consommation humaine. Cette nécessité permet, en autre, de s'interroger sur les modalités desdites installations, autrement dit, de la procédure administrative favorisant cette mise en place. À cet égard, pour des raisons d'efficacité surtout sanitaire, les autorités publiques ou administratives ont approuvé qu'il fût nécessaire que soit régulièrement délivrée une dérogation, suivie d'une autorisation administrative par des autorités sanitaires, compétentes (L'Agence régionale de Santé ou un laboratoire habilité). Cette procédure, peut-être nécessaire mais s'accompagne de certaines complications et parfois d'incompréhensions pour la population. Celle ayant le pouvoir et non, pour la plupart la maîtrise de ces eaux car en fait l'eau, est la ressource principale, celle qu'il tombe sur leur toit, s'adjoint des conditions qu'ils doivent satisfaire pour une bonne maîtrise voire assurer son transfert au lieu destiné : l'inconvénient c'est que cette opération est soumise aux contraintes administratives lourdes accompagnées de l'impact de l'incitation financière qui est pour quelque chose ; c'est pratiquement le cas, en effet, en s'adaptant sur des procédés existants – en Allemagne et aux Pays-Bas, les autorités françaises ont envisagé d'instaurer un *« cadre technique doit être défini pour encadrer le type d'équipements nécessaire avec l'adoption de normes techniques précises par les professionnels concernant la protection sanitaire »*[1458]. Ce qui n'est pas le cas dans les pays en voie de développement. En effet dans ce pays les réseaux ne sont pas construits pour l'adduction de l'eau dans les normes, ils sont inexistants par endroits et n'assurent pratiquement aucune garantie de l'eau potable. C'est la raison pour laquelle, le recours à l'eau de pluie est plus favorable pour contribuer à l'accès à l'eau. Cette situation se présente autrement, dans les pays développés, et notamment en France, ou le développement de cette pratique passe par certaines techniques permettant d'assurer des conditions de confort et de sécurité lui permettant de garantir son acceptabilité par les usagers. Donc, en France, malgré les informations à ce sujet, peu de personnes sont disposées à utiliser de l'eau de pluie si cela s'avère trop compliqué ou difficile par rapport à l'eau du réseau. Ainsi, ces installations ainsi décrites, vont permettre la collecte des eaux de pluie et pour ensuite être stocké. Ce sont des aménagements qui sont issus d'une technologie, certes complémentaire mais qui, à travers nos réflexions, nous permet de nous interroger en se demandant est-ce que l'on ne se dirige pas vers un nouveau modèle de service – *public* – pour usage domestique des eaux alternatives ?

3 - Usage domestique de la ressource alternative : A la recherche d'un nouveau modèle de service public ?

Le service – public - de l'eau est un service particulier, soumis comme les autres à certaines conditions. La condition première est celle qui est relative à l'institution d'une activité en service public et, principalement marqué par son caractère d'intérêt général. Cette activité, a pour but de satisfaire un besoin collectif et pour cela son organisation nécessite certaines réalisations. En effet les

[1458] ABIRACHED M., et al, « *utilisation des eaux pluviales dans l'habitat aux Pays-Bas et en Allemagne »*, *Op. cit.*, p.5

autorités doivent réaliser une ou plusieurs opérations d'aménagements, si possible selon la morphologie du territoire, afin d'atteindre cet objectif. Et, comme l'eau répond, de façon générale à plusieurs besoins quotidiens dans les conditions de sa distribution ou de son alimentation, la demande, facteur déterminant doit être obligatoirement satisfaite. Comme nous l'avons déjà précisé, l'eau de pluie est, l'une des ressources alternatives très prisée, qui doit, à la fois, être récupérée puis utiliser au domicile des particuliers (usagers et futurs usagers). À cet égard, c'est un constat qui est ponctué d'une complexité qui apparaît entre l'ordre des services, la nature de leur usage dans la pratique. En effet, sur l'aspect administratif de cette activité, lequel ajoute de nouvelles charges qui vont peser sur les collectivités, avec comme conséquence des incertitudes dans le cadre d'une organisation commune ? C'est ainsi que s'instaure de fait une limite entre celles-ci. Il est important de faire remarquer que la gestion des ressources ou eaux alternatives ne pourrait se confondre avec celle des eaux destinée à la consommation domestique car ces ressources ont des formes multiples : la récupération des eaux de pluie est prévue pour les nettoyages diversifiés, la réutilisation des eaux usées traitées pour l'irrigation autrement dit, l'agriculture, et enfin l'eau potable pour l'usage purement domestique et alimentaire. En conséquence pour une même compétence il existe trois services alors que leur nature et leur origine sont différentes. De plus, ce qui est valable pour ces services dont l'objet est principalement commun, devrait l'être pour tous y compris l'eau pluviale, car c'est également une ressource. Ce service auquel nous faisons état s'apparente à celui de l'eau potable et/ou de l'assainissement : Si la gestion de l'eau de pluie est un service public administratif, en revanche l'eau potable et l'assainissement sont des services publics industriels et commerciaux. Dans cette logique juridique, les faits ont souvent donné tort à ceux qui, pour une raison ou autre, auraient pensé à cette classification. Il s'ensuit également qu'entre ces services : l'eau pluviale pour la première et l'eau potable ou l'assainissement pour les secondes, ils ont chacun un ordre de priorité qui impose de réelles contraintes pour ces gestionnaires alors que cette compétence est une exclusivité qui n'existe que depuis une dizaine d'années. Donc dans ce cadre nous dirons que, pour la distribution de l'eau c'est est une priorité originelle et pour l'eau de pluie, elle est secondaire. Il est vrai que leur processus d'acheminement est variable : beaucoup plus complexe et coûteux pour celui de l'eau potable que la seconde. Pour l'eau de pluie le processus est plus court et plus ou moins coûteux selon la zone concernée et son mode d'installation en milieu rural ou urbain. Ce qui est regrettable c'est que les autorités auraient pu faire davantage d'efforts pour convaincre le législateur afin que l'encadrement juridique soit moins stable en France, surtout lorsque nous constatons que d'autres pays comme l'Australie, l'Allemagne ou encore les Pays-Bas ont une certaine avancée dans ce domaine avec, déjà, une innovation technologique adéquate[1459] dans ce même secteur. Par ailleurs, la nature juridique du service nous interpelle, s'agissant de celui de l'eau potable, l'on dira que sa nature juridique est inférieure ou facultative[1460] par rapport à la seconde. Celle de l'eau de pluie est une compétence obligatoire[1461] alors qu'elle a qu'une utilité secondaire ! Cette inégalité ne demandait

---

[1459] Comme le précise Emmanuelle Hellier, ces pays « se sont engagés dans l'accompagnement juridique et technique de ces pratiques » in HELLIER E., *« La récupération domestique des eaux de pluie comme mode alternatif de gestion de l'eau : dimensions territoriales et enjeux urbanistiques actuels »*, Territoire en mouvement, Revue de géographie et aménagement, Université des Sciences et Technologies de Lille, 2015, p 1

[1460] Comme le précise L'article L. 2224-7-1 du CGCT, issu de la loi Grenelle de II de 2010, que « *Les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable". Leur compétence est en revanche facultative concernant la production, le transport et le stockage.* »

[1461] La loi Grenelle de 2010 précise les obligations des communes en matière d'eaux pluviales (collecte, transport, stockage, traitement, etc.

qu'à être corrigée, d'où la réaction du législateur. Celui-ci a pu appréhender les véritables difficultés du droit et tenter d'y remédier. Pour mieux comprendre notre démarche, nous devons nous livrer à un bref rappel : l'organisation de la distribution de l'eau potable, de la collecte et du traitement des eaux usées et pluviales, relève des communes[1462]. Nous avons constaté que des améliorations ont été apportées sur le plan juridique : ainsi des réformes récentes ou les lois de modernisation de l'action publique territoriale (Maptam) de 2014 et de Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) de 2015, n'ont pu que remettent en question la compétence obligatoire des communes, celle dont elles sont détentrices depuis le XIXe siècle. Cela est tout à fait normal. L'objet *« eau »* a des caractéristiques qui sont invariables, car l'implication des besoins en eau pour ces différents usages a évolué dans le temps, touchée par de nombreux facteurs, c'est-à-dire la demande, les méthodes, les usages etc., lesquels ont des liens étroits avec les enjeux de la ressource. Face à de tels enjeux, notamment celle de la demande, la place du service public d'eau ou des eaux, est une interrogation percutante car se rapportant la forte demande de toutes les eaux qui sont, à terme, récupérables et de la nécessité d'instaurer un service spécifique pour une telle gestion. Cette problématique de l'instauration d'un modèle de service public commun pour un objet commun apparaît comme un idéal mais en vain ! Nous l'avons compris, que ce principe de l'indépendance des processus de gestion, même à ce niveau, reste problématique, malgré des tentatives de rapprochement plus ou moins satisfaisantes. À vrai dire le droit de l'eau devrait être beaucoup plus réactionnel, et devrait ajuster ce qui doit l'être au moment voulu, au bon endroit pour que des changements puissent s'opérer automatiquement dans les autres branches dans ce secteur. Il résulte que la pluralité scalaire qui en découle devrait permettre en un élan, recouper les initiatives locales, les acteurs nationaux et les territoires qui sont tous concernés par cette mutation.

[1462] http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-eau-qualite/service-public-eau/

Conclusion du chapitre II

La ressource en eau, qu'elle soit affectée par des facteurs - diminution ou raréfaction – devient une préoccupation, car les constats nous alertent et nécessitent d'une disponibilité cruciale. L'étude se propose de s'interroger sur cette problématique, car les aspects qualitatif et quantitatif se trouvent menacés face à une demande qui s'accroît. À cet égard, l'idée de la diminution ou de la raréfaction de la ressource, n'explique pas vraiment la situation, car ces ressources se renouvellent à la fois en raison de son cycle naturel ou lorsque l'on crée les conditions pour cela. Ceci constitue une excellente illustration entre l'abondance et la pénurie selon deux cas : d'une part, la pluviométrie – plus intense - permet d'avoir une eau en abondance ou celui du phénomène de sécheresse. Face à de telles situations, la dynamique proposée est celui de la reconquête : la question est de savoir lesquels !

Il s'agit des moyens qui seront engagés, de part et d'autre, pour parvenir une stabilité en termes de disponibilité de l'eau douce à tout moment de l'année. Cette disponibilité fait appel à la préservation, laquelle est un vain mot si les actions ne suivent pas. Ensuite les moyens de stockages et retenues d'eau (barrages et autres) apparaissent également comme une solution. Ces moyens sont des réponses aux situations constatés, telle que celle relative aux épisodes de sécheresse en Europe et singulièrement en France entre la période de 1976 à 2003 : une situation répétitive et permanente durant ces années, à savoir de janvier à juin, avec moins impacte, mais qui, d'une situation à une autre, est marqué par des mesures drastiques de restriction d'eau même pour les usages le plus modérés. De nos jours un autre facteur s'impose : le réchauffement climatique, un phénomène qui accentue l'urgence. Une situation qui a suscité des interrogations majeures sur les limites des usages des ressources alternatives, quant aux risques attenants, car ces ressources sont diversifiées (eaux de pluies, eaux d'inondations, eaux usées traitées etc..).

Par ailleurs ce recours à l'usage desdites ressources implique une gestion complémentaire d'où l'interrogation sur la double nature juridique de ces eaux[1463], de celle d'un service spécifique quant aux doubles réseaux pouvant, à terme, dont une complexité dans la mise en place mais également dans l'harmonisation de l'ensemble de ses eaux en tant que ressource disponible pouvant réponde à divers usages et besoins.

[1463] Voir BORDONNEAU M.-A., *« Regard juridique sur la double nature de l'eau »*, Ed. Johanet, 2006, 827 p.

Conclusion du Titre I

Dans l'étude de cette partie, nous avons confronté la ressource en eau douce aux acteurs, en charge de sa gestion. Cette ressource est, depuis plusieurs décennies sous l'emprise des pouvoirs publics et principalement des règles de droit public. Avec l'évolution de ces territoires, surtout, en termes, administratives les autorités communales sont devenues les principaux acteurs et responsables de leur ressource en eau. Au fil des années un nombre important de pouvoirs et des compétences ont ainsi instauré mais également une mainmise sur cette ressource. Laquelle est présente sur chaque territoire, en abondance ou pas, dont un processus de gestion, s'est instruit avec les règles qui suivent.

Une organisation qui s'est construite avec d'autres types de partenaires : gestionnaires privés, avec un partage de pouvoirs sur ces activités, mais également de l'installation des divers d'exploitations notamment celle de l'adduction d'eau, permettant à la population d'avoir accès l'eau à domicile. Cette étape s'est accompagnée du facteur économique, car l'eau gratuite des fontaines, allait être payante. À cet égard, les réformes sur l'eau précédée d'une politique publique changeaient la donnée, mais certains territoires, comme ceux d'outremer, ne pouvait directement en bénéficier. Loin d'être écarté d'un système qui se développait sur les territoires français de métropole ou France hexagonale, ces territoires – exiguës – des outremers, dont l'ensemble de leur ressource en eau était reconnu comme faisant partie de la domanialité publique. Cet aspect a montré que la ressource, dans ce cadre, était reconnue comme une ressource unique, sans distinctions d'origine ou de nature. Une spécificité qui, au fils des années, était progressivement rétrogradée sous l'influence des normes européennes et de sa politique de l'eau, laquelle faisait de cette ressource un *« patrimoine commun de l'humanité »* [1464]justifiant ainsi la raison d'être de la réforme sur l'eau du 3 janvier 1992 [Loi n° 92-3]. Cette unicité de la ressource en eau, est une grande étape qui a été franchie pour ces territoires sur le plan national, en oubliant celui qui avait été instauré dans les outres mer vers le milieu des années quarante, qui aurait pu être pris en compte avec leur propre réalité ou spécificité afin que ces territoires s'adaptent rapidement à cet élan, malheureusement c'est le caractère *« indissociable »*[1465] des ressources en eau a fait la différence. D'autant que plus les réformes qui précèdent la décentralisation, surtout celles qui concernent les structures intercommunales – par exemple la loi dite « *Chevènement* » de 1992[1466] et suivants, a été instaurée pour apporter des solutions aux communes trop submerger – coût de financement relativement important – et pour satisfaire les exigences que requiert cette gestion sur le plan local. Malgré les dispositions de la loi du 29 janvier 1993[1467] *« dite Sapin* »[1468], la confusion s'est installé entre maîtrise de la ressource ou son exploitation, pouvoir de décisions, compétences partagées une complexité dont les intérêts ont été confondus, justifiant des situations de rentes, une mauvaise gestion, et une qualité de services peu satisfaisant

---

1464 En effet, le souligne jacques Sironneau, *« la reconnaissance de l'unité de la ressource en eau et de sa valeur patrimoniale consacrent la nécessité d'une gestion globale et équilibré, en même temps que la mise en place d'un régime unifié et d'un système de planification original. » in,* SIRONNEAU J., *« la nouvelle loi sur l'eau dans une gestion équilibrée »,* in Revue -juridique de l'Environnement, n°2, 1992, p. 141

1465 En effet, comme le souligne, Michel Prieur *« le caractère indissociable des aspects qualitatifs et quantitatifs a été reconnue dès la loi du 16 déc. 1964, renforcé avec les lois du03 janvier 1992 et du 30 déc. 2006 sur l'eau (C. Env., L.210-1 s.) »* PRIEUR M., « *Droit de l'environnement »,* Précis Dalloz, 7ème éd., 2016, n° 1090

1466 Loi nº 99-586 du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale, J.O.R.F du 13 juillet 1999

1467 Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

1468 Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances dans le gouvernement Bérégovoy.

Titre II - Une vision prospective du processus de gestion de l'eau.

Conçu depuis plus d'un siècle, le modèle français de la gestion de l'eau résiste encore de nos jours, malgré ses manifestations observées à l'endroit des diverses activités. Ces petits soubresauts réguliers sont en partie dus aux évolutions et aux nombreuses exigences, telles ces règles impératives, les nouveaux facteurs – environnementaux et autres. À travers ces changements temporels de ce modèle, celui-ci a besoin de s'adapter tout en faisant face à une certaine réalité à travers de nombreuses dimensions : sociétale, culturelle, industrielle et surtout, juridique, économique etc. Autant de facteurs qui doivent prendre en compte la dimension de la ressource eau dans un cadre institutionnalisé. Celle pour qui, la question de son organisation ou de sa (ré) organisation se pose avec acuité. Il s'agira de s'interroger sur la pérennité d'un tel processus. À cet égard, l'une des conditions nécessaires, c'est qu'il doit y avoir une articulation souple entre les règles les régissant : les ressources en eau, les acteurs à travers leurs compétences de gestion ainsi attribuées, les modes et formes de gestion et leur modalité de coordination.

Étant donné que les autorités publiques[1469] ont failli dans la mise en œuvre des politiques nationales selon les données à l'appui de certains constats - rapports et études diverses –. Elles n'ont pas pu créer une dynamique d'ensemble – sur le plan de gestion de la ressource en eau et sur le volet institutionnel au plan local. Dans ce cas, le recours au concept de gouvernance devient une référence, et servira à recadrer telle ou telle mission ou l'ensemble du processus. Celle-ci fait intervenir d'autres types d'acteurs notamment les usagers du service, comme partie prenante, et ce, dans une dynamique d'ensemble pour une gouvernance territoriale à la fois, pour la matière principale : la ressource en eau et les moyens utilisés : l'organisation institutionnelle. Par ailleurs, si la notion de gouvernance, utilisée dans le cadre fonctionnel du processus - direction, management, relations (interne/internationales), coordination et autres - elle permet à un ensemble de facteurs d'être en interaction et d'influencer les résultats.

Dans ce secteur, vu l'importance de la ressource en eau, il est très avantageux pour ces autorités locales d'avoir plus de décentralisation pour une organisation optimale face à ce partage de responsabilité entre ces acteurs et d'une obligation de résultat. Il en résulte de ces considérations que ce modèle envisagé soit pérenne, et la contribution d'éléments nécessaires à sa réactualisation comme la coopération, la coordination (relation entre les acteurs) en raison de la morphologie du territoire, de la disponibilité de la ressource en eau douce, - abondance ou déficit – de l'histoire de l'eau et son lien social, mais également sa maîtrise par les pouvoirs publics pour assurer ces opérations ou activités diverses afin de satisfaire à l'accès à l'eau. Précisons que tous changements ou évolutions résultent d'une remise en cause : ce territoire de la Guadeloupe en est l'illustration. Pour être convaincu, de maintes réflexions doivent être menées au cours desquels ces questions pertinences seront traitées et donneront lieux à des débats et de nombreux avis et de recommandations seront entre ses phases contestataires ou conformistes ou ainsi nombreux sont les facteurs qui vont contribuer à son élaboration, non seulement par son approche économique – facturation, prestations diverses, investissement, sanctions financières (pollueur-payeur) etc., - en s'accompagnant d'outils de pérennisation – facteur environnemental, de développement durable etc. -, sans lesquels ce

[1469] Qu'elles sont déconcentrées ou décentralisées.

processus ne pourra assurer ou garantir, voire satisfaire aux facteurs quantitatif et qualitatif de ladite ressource. Partant de ces considérations, une stratégie commune doit être définie et pourrait, à cet égard, être un mobile, au regard du constat dressé et les conséquences qui en découlent de ces dysfonctionnements et carences dudit processus. De plus, la mise en œuvre efficiente se heurte à l'absence ou au caractère trop général de certaines dispositions appliquées à cette gestion, cela implique à la fois des inquiétudes mais également des préoccupations. Parmi elles, l'idée de réduire ce « *mille-feuille* » institutionnel ou « *millefeuille territorial* »[1470] peut-être envisagé, et tout en restant dans le droit fil de notre démarche, en tenant compte des spécificités de l'environnement local : géographique comme le territoire, mais également la contractualisation et la mutualisation etc., afin de retrouver l'équilibre rechercher. Dans ce cadre nous contribuons à cette vision prospective, celle qui passe par une réflexion profonde, une prise en comptes des paramètres nécessaires qui sont souvent négligés au regard de la diversification des activités, certes, économiques et de tenir compte de la réalité du territoire – de l'eau - pour les prochaines décennies. En proposant une étude portant sur cette (ré) organisation, celle qui passe par une nouvelle configuration : un schéma de gouvernance - schémas et planifications prospectives -. Cette conformation sera efficace à la fois pour la ressource en eau – tout en poursuivant les actions significatives qui font partie de ces stratégies (Chap. I) ; mais également sur le plan institutionnel et organisationnel, la principale préoccupation pour les autorités est de trouver une forme ou un mode de gouvernance adaptable au territoire sans omettre ses spécificités (Chap. II).

[1470] Kada, N., « *L'État et le territoire : quelles missions pour quelle vision ?* », *Op. cit*, p.909

Chapitre I - Contribution à la construction de schémas dans la gouvernance de l'eau

Dans le cadre de la contribution à la construction d'un schéma pour la gouvernance de l'eau, les autorités ont envisagé de nouvelles normes, par la multiplication et de la diversité de textes et leur exigence. Parmi ces principes, nombreux sont ceux qui vont s'adapter à ce processus de gestion et de la durabilité de la ressource en eau, à savoir la planification ou plan de gestion à travers divers documents, notamment le Schéma d'aménagement et de gestion des eaux ou (S.A.G.E) et surtout le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE).

À cet égard, leur conception et évolution, leur évaluation et leur réactualisation sont d'une telle efficacité à l'endroit qu'ils concourent, chacun à leur niveau, pour satisfaire la ressource en eau quand sa protection et sa préservation, sa mobilisation et sa répartition dans le cadre de bassins hydrographiques. Il s'ensuit également que cette ressource est, bien évidemment, protégée en amont par des périmètres dits de *« protection »* mais également par des plans de luttes contre l'hydrique, et ce par des mesures de prévention et de protection contre les pollutions et des risques d'inondations (Section I). Toutes ces opérations sont incluses dans ces documents de planifications et mise en œuvre selon certaines influences et motivations des principaux acteurs (Section II).

Section I - Schémas et planifications prospectives entre choix stratégique et objectif.

Le processus gestion selon lequel les fondements ont préalablement été établis depuis quelques décennies, nécessite des interrogations – notamment, celle relative au modèle de rationalisation de l'eau et du service qui l'administre. Il est encore possible de porter des améliorations, en impliquant des facteurs nécessaires à son adaptation pour sa pérennité. Cette pérennisation se heurte souvent à de sérieuses difficultés, c'est-à-dire celles relatives à la traditionnelle opposition et à certaines hostilités, entre sphères juridiques publiques et privées[1471]. Ces derniers ne constituent pas nécessairement un élément qui doit être pris en considération ici, mais qu'il faudra tout de même prendre en compte sur le plan juridique, quant à sa forme administrative.

S'agissant la (ré) organisation du processus de gestion, son organisation institutionnelle selon laquelle certains dispositifs sont prévus par la loi sur l'eau de 2006[1472]. Cette réforme propose une dimension beaucoup plus importante que les précédents. Elle procède, notamment à une rénovation de l'organisation institutionnelle de la politique de l'eau. Celle-ci prend en compte la territorialisation comme un vecteur de la politique de l'eau[1473], alors que dans le cadre de notre étude, il s'agit de territoires locaux sur lesquels s'exerce la gestion de l'eau potable. Même si les mécanismes de « *gouvernance* » envisagés pour une cause juste, c'est-à-dire en ce qui concerne la portée juridique de la planification dans le secteur de l'eau et de son renforcement. Force est de constater que celle-ci est l'élément qui permet de mettre en liaison cette dimension institutionnelle avec cette démarche de planification de la ressource en eau. Nous devons toujours nous remémorer du sens de ce concept de

---

1471 Voir, « *Effectivité de la régulation du processus entre sphère juridique publique et privé* », *Infra*, p. 275

1472 L. n° 2006-1772, 30 déc. 2006 : J.O.R.F du 31 déc. 2006, *Op., cit.*

1473 Aspect que nous verrons dans la dernière section du titre II, *« Le territoire dans la stratégie de gouvernance de l'eau et spécificité locale », Supra*, p. 446

« droit de l'eau » : Lequel, est un ensemble de règles régissant la ressource en eau et durant quelques décennies est régie par divers dispositifs a permis de développer et de réguler une pratique institutionnelle, en impliquant des acteurs à divers échelons, étant répartie en deux socles : acteurs décentralisés des collectivités et des acteurs déconcentrés — les représentants de l'État - accompagné de quelques les experts et professionnels scientifiques et autres, dans la gestion administrative de la ressource sur un territoire donné.

Cette dimension institutionnelle analysée dans le cadre de cette gestion de l'eau, pour que sa mise en œuvre soit effective et efficiente, la ressource doit dans un premier temps, faire l'objet d'une planification à l'échelle Européenne (I), ensuite d'une Planification concertée en matière de gestion de l'eau et enjeux supra communaux (II).

I - Gestion de l'eau à l'origine des politiques publiques et planification à l'échelle Européenne.

L'eau, dans le cadre de sa gestion et surtout de sa vulnérabilité, nécessite très souvent une opération de protection quant aux enjeux qualitatifs et surtout quantitatifs de l'eau. Ces enjeux sont accompagnés, ou encore façonnés par les réformes successives relatives l'eau : témoins théoriques et juridiques ! De plus, ces réformes n'ont pas fini de nous enseigner et nous guider juridiquement. Elles nous permettent d'en tirer des enseignements démesurés ou disproportionnés de l'état et de l'usage, de la protection et de la restauration des ressources. Elles sont, disons – le, à géométrie variable selon ces formes de représentations ou selon l'angle d'étude et surtout le contexte auxquels elles s'appliquent. À cet égard, c'est dans un souci de prévention, que le concept de protection de la ressource est mis en avant, autour duquel la mobilisation, la répartition des ressources en eau etc., qui sont, en majorité, garanties par ce facteur vont jouer un rôle déterminant dans la politique de l'eau et singulièrement dans le cadre de bassin hydrographique (A), Toutefois, pour son effectivité, des outils d'accompagnement pour cette mission de planification se sont révélés obligatoire et nécessaires (B).

A - Mobilisation, répartition et protection des ressources en eau dans le cadre de bassins hydrographiques

La gestion des ressources en eau est analysée ici dans une cadre plus globale que sectoriel, car il s'agit de la mobilisation, de la répartition et de la protection desdites ressources. C'est un élément qui se mesure sur le plan hydrographique, c'est-à-dire celle *« relatif aux eaux courantes et à leur répartition à la surface de la Terre »*[1474] quant à l'état des ressources mobilisées. Cette observation faite à partir des Bassins hydrographiques qui va permettre de prendre une autre dimension de cette ressource sur le plan quantitatif. Dans ce cadre l'on va favoriser cette action pour une gestion plus robuste du cycle hydrologique, à partir des prélèvements et de la distribution de l'eau douce jusqu'au rejet des effluents et des eaux usées. Il en résulte, que ces actions se ressentiront sur le plan local avec des effets positifs car le but est de satisfaire à cette gouvernance de l'eau. À cet égard, pour mieux comprendre notre démarche, il convient de revenir à la période dans lequel la France a instauré la réforme sur l'eau de 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur

[1474] Définition donnée par le dictionnaire Le Robert.

pollution[1475]. Celle qui a posé un cadre sur le plan national en priorisant la gestion de l'eau. Cette réforme du 16 décembre 1964 a été confirmée par d'autres réformes successives[1476]. À cet égard, le concept de *« gestion »* devient l'une des caractéristiques déterminantes, pour la mise en place des mesures utiles et nécessaires afin de protéger (prévention des pollutions) mais également pour assurer une parfaite maîtrise de cette ressource des instruments de planification en matière de gestion (1). Cette démarche conduisant vers la mobilisation et la disponibilité des ressources sur un territoire apparaît souvent comme source de conflits surtout dans un contexte transfrontalier[1477] - ou, les relations transfrontalières ne sont guère favorables, alors que celui-ci pourra être une opportunité ou une possibilité par une dynamique d'interconnecter à travers une vision globale et prospective l'eau (2). Cette vision est transcrite à travers des réformes Européennes dont les objectifs ont été posés préalablement par la *« Directive eau »,* sur le plan national et local qui ne peuvent être efficaces qu'en raison des spécificités territoriales (3).

1 - Un cadre national de la gestion de l'eau posé par la réforme sur l'eau de 1964.

Les fondements de la politique de l'eau en France remontent au XVIe siècle. En effet, les Hommes ont toujours fait l'usage, sans réserve, de l'eau douce. Si la première *« grande »* loi sur l'eau – celle du 8 avril 1898[1478] - avait pour but d'organiser les différents usages de l'eau, en revanche les interrogations relatives à sa gestion sont beaucoup plus récentes et sont marquées par une autre réforme, celle de 1 964[1479] : *« loi n° 64-1 245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux est généralement considérée comme une « grande » loi du droit des biens et du droit de l'eau »*[1480] en raison de son but et de son objectif. En effet, cette réforme avait un but déterminé qui est celui d'organiser la gestion de la ressource, mais également instaurait à la fois une forme de protection et la répartition de ces eaux douce, d'où l'inquiétude en termes qualitative. S'agissant de la réforme de 1 898[1481], elle a permis à l'autorité publique - L'État – d'intervenir sur les ressources du territoire national, singulièrement l'eau douce afin de réglementer ces usages par un système d'autorisation appelé de nos jours : police des eaux. Malheureusement, l'intérêt d'une telle réforme n'avait pas pour priorité la consommation domestique de cette ressource pour les personnes privées mais un autre objectif qui est celui de satisfaire les activités de l'agriculture (personnes morales). En revanche, la réforme suivante, c'est-à-dire celle de 1964 sus-évoquée, comme la première va permettre de réglementer la ressource mais cette fois-ci sur un autre plan, c'est-à-dire au niveau des bassins ; dans tel cas, il s'agit d'imposer un nouveau cadre notamment celui de sa gestion dans une dynamique qualitative autrement dit de permettre aux autorités de tenir compte du facteur pollution. Celle que nous avons longuement développée dans nos développements précédents, est devenue au XXIe siècle, un ennemi coriace pour les ressources en eau douce.

[1475] L. n° 64-1245, 16 déc. 1964, *Op. cit*

[1476] Comme la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau *(L. n° 92-3, 3 janv. 1992 : J.O.R.F, 4 janv. 1992, p. 187)*

[1477] C'est-à-dire les frontières ou les masses d'eau transitent.

[1478] Loi ordinaire n° ???, du 8 avril 1898, *Op. cit.*

[1479] L. n° 64-1245, 16 déc. 1964, *Op. cit*

[1480] JEGOUZO Y., *« La loi du 30 décembre 2006, de très diverses dispositions relatives à l'eau », Op.cit,* p. 1196

[1481] Loi ordinaire n° ???, du 8 avril 1898, *Op. cit.*

Par ailleurs, les gouvernants et le législateur ont eu comme souhait que cette ressource soit de plus en plus valorisée en termes d'utilisation et surtout en prenant l'initiative d'adopter d'autres mesures qui avait une importance capitale à cette époque et qui, malgré les modifications apportées, demeure un pilier incontournable. L'on peut souligner à cet égard, les nombreuses interrogations et notamment celle qui nous permet de savoir à quel niveau se placer pour prendre certaines mesures relatives à cette ressource ? La réponse est la suivant : c'est en effet au *« niveau de la ressource que les mesures [a] le plus de chance d'être efficaces »*[1482]. Lesquelles, vont permettent à acteurs et singulièrement les autorités administratives et politiques d'avoir conscience des enjeux de celle-ci quant à sa gestion. C'est dans cette dynamique que ces derniers ont orienté leurs démarches et ce, qu'après constats, d'offrir une réforme qui a tenu toutes ses promesses. Ainsi, cette loi allait fixer des objectifs ambitieux qui sont ceux portant sur la qualité par cours d'eau dans chaque département, ensuite, sur le plan institutionnel favoriser la création des organismes de bassin telles les agences et les comités de bassin. Ces structures participent à la gestion de l'eau sur une circonscription administrative de bassin, dont les limites correspondent à un grand bassin hydrographique. Il en résulte que le territoire français allait être divisé en six grands bassins hydrographiques, chacun comportant une structure consultative (les comités de bassin composés des représentants de l'État, des collectivités locales et des usagers de l'eau) et un organisme exécutif (les agences de l'eau) et la gestion de l'eau par bassin-versant. Ces principes ainsi posés vont souligner le caractère décentralisé de la gestion permettant ainsi à ce que cette ressource en eau soit mieux prise en compte pour les années à venir : fut-elle précurseur ? Il est vrai qu'*« elle se présente comme une addition de mesures disparates d'une importance très variable »*, mais qu'il convient de souligner que son caractère a été avant-gardiste et innovateur notamment sur l'affirmation de la naissance du droit à l'eau. Un droit qui s'exprime pour le bien-être de cette ressource dont ses effets ne sont pas équitables entre territoires : national et régional ou local, notamment concernant les territoires des outre-mer. De plus, en matière d'innovation ce n'est pas le comble mais certaines doivent être soulignées :

Dans un premier temps, cette réforme a pris la mesure des situations de son époque en posant des jalons que les réformes successives vont s'inspirer notamment sur le plan internationale ou communautaire, telle que la *« Directive Eau »* ou directive cadre européenne (DCE) 2000. il s'agit de la gestion intégrée de la ressource en eau, autrement instaurant de nouveaux principes de gestion de la qualité de la ressource par bassin, d'information du public et de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau.

Ensuite, cette réforme est à l'origine des redevances sur l'eau pour l'un des raisons : le constat de la dégradation de la ressource en l'eau. Cette détérioration avait, préalablement, été observée depuis les années soixante en mettant en cause la qualité de l'eau. Cette dernière – la ressource - doit être obligatoirement sous surveillance, que dans ces conditions — révolutions industrielles et urbaines, ou dans les villes, et les rejets sont devenues une réalité, voire une préoccupation pour ces autorités : le problème de pollution de nature diffuse, qu'en dotant les agences financières de bassin, puis les agences de l'eau, d'un outil financier, les redevances, leur permettant de mobiliser des fonds nécessaires à leur action. En conséquence, ce cadre national ainsi posé, dont nous avions fait état de ces principaux éléments qui, malheureusement, ne prévoient pas toutes les circonstances à venir, car la gestion de la ressource sur le plan territorial se heurte au facteur de transfrontalier.

[1482] GAZZANIGA J.-L., et *al*, *« Eaux – Administration et planification de l'eau »*, Fasc. 40, 2016, n° 4

2 - Le contexte transfrontalier de l'eau sa vision globale et prospective

L'eau, ressource naturelle, dispose d'un pouvoir exceptionnel en raison de sa nature : son état liquide. Elle ne peut être retenue, même en présence de barrages ou de ruissellement et traverse les frontières nationales et supranationales sans aucunes autorisations. À une certaine époque, les cours d'eau d'une certaine importance notamment les fleuves par exemple, et servaient de voies de communication ou de navigation entre les territoires nationaux. En raison du caractère multidimensionnel et intersectoriel, l'eau s'écoule à travers les territoires nationaux – France/Espagne, ou en Afrique, le cas Nil[1483] et le Niger[1484], et enfin à travers les territoires régionaux ou locaux comme la grande rivière de Goyave – en Guadeloupe.

Pour ce qui est, ensuite de sa fluidité, celle-ci a toujours défié les frontières, celles *« devenues un élément identitaire fort du territoire »*[1485] - tant politiques qu'administratives, que ce soit sur le plan international, national, régional ou local, car en plus des usages primaires évoqués, elle est utile également – rappelons-le - pour toutes autres utilisations, de l'approvisionnement en eau jusqu'à son retour vers l'environnement. Au fils des années, ce concept *« transfrontalier »* est devenu une préoccupation pour les gouvernants des États.

Par ailleurs, la ressource en eau est un objet conflictuel comme toutes autres ressources, elle est encore de nos jours une source d'intérêts à la fois politique, juridique et économique dont les caractéristiques, mais également leur complexité portent atteinte aux relations entre les acteurs – internationaux, nationaux, locaux, - autrement dit, affectera les mécanismes de régulation de cette ressource tels que la coopération et la coordination, de la concertation à la coopération. En Europe, les gouvernants des États signataires[1486], en se focalisant sur des expériences des États ou territoires, par exemple, la gestion transfrontalière de l'eau ou singulièrement celle des cours d'eau entre les frontières, tel que celui qui existe entre la France et l'Espagne : une gestion par bassin-versant qui est, plus ou moins, effective est issue d'une coopération. La réponse est favorable dans la mesure où ce mécanisme a permis l'instauration de divers accords internationaux ou des traités entre les États[1487]. Ainsi, cette dynamique a permis aux autorités Européennes (l'Union Européenne) de prendre une dimension beaucoup plus importante de la gestion, en envisageant une formule qui, certes, conviendra à tous c'est-à-dire une vision globale pour la ressource en eau. Cette vision, dans les théories, est souvent acceptée par tous et, inversement dans la réalité malgré la divergence des intérêts, ce qui n'a pas eu des effets alarmants dans cette volonté d'opter pour une évolution vers la dynamique de gestion transfrontalière. Par ailleurs, lorsque l'on évoque la notion de « *transfrontalier* », il s'agit de tout ce *« qui concerne les deux côtés d'une frontière »*[1488], qu'en y ajoutant l'eau, l'on parlera des eaux transfrontalières. Cette dynamique est, supranationale ou

---

[1483] Le bassin du Nil traverse dix pays : la Tanzanie, le Burundi, le Rwanda, le Kenya, l'Ouganda, la République Démocratique du Congo, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Soudan et finalement l'Égypte, avec une longueur d'environ 6 850kilomètres.

[1484] Le bassin du Niger, parcourt neuf pays : le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Mali, le Niger, le Nigeria et le Tchad et constitue le troisième plus long fleuve d'Afrique avec une longueur d'environ 4 200 kilomètres

1485 MAURY C., et RICHARD S., *« La difficile gestion de l'eau en contexte transfrontalier : un exemple franco-espagnol », Op. cit* p.4

1486 Les 27 Etats qui ont adhéré à l'Union européenne.

1487 En effet, *« Cette frontière est héritée du Traité des Pyrénées (1659), qui établissait l'annexion par la France d'une partie de la Catalogne, et du Traité de Bayonne (1868) qui délimita formellement la frontière. C'est à la suite de ces deux traités que la commune de Llivia devint une enclave espagnole en territoire français au milieu de la plaine cerdane et que de nombreux droits d'eau concernant les canaux internationaux ont été définis. » in,* MAURY C., et RICHARD S., *« La difficile gestion de l'eau en contexte transfrontalier : un exemple franco-espagnol »,* Articulo - Journal of Urban Research, 2011, *p.3*

1488 Selon la définition du dictionnaire le Robert.

universelle, car elle touche à l'ensemble des territoires et plus précisément aux frontières dans lesquelles ces cours d'eau s'écoulent formant ainsi ces eaux transfrontalières. En effet, *« les eaux transfrontalières sont des ressources hydriques (fleuves, lacs, aquifères) qui chevauchent les frontières politiques de deux ou plusieurs États. »*[1489]. À l'origine, ce sont les écoulements des eaux provenant des précipitations qui suivent la pente la plus favorable à leur descente ne pouvant respecter les frontières nationales et encore moins locales. Cette situation n'est pas exempte d'interrogations, à cet égard, l'on pourrait se demander quel est l'impact du contexte transfrontalier dans la gestion de la ressource en eau ? Pour répondre à cette interrogation, nous devons nous placer sur le plan international pour comprendre cette dynamique. En effet, la construction Européenne compte pour beaucoup, car celle permet, non seulement de réduire les frontières entre États mais également de consolider les relations entre les acteurs ou gouvernants et permettre une coopération entre ces derniers. À titre d'exemple, les États membres de l'Union Européenne dont la France fait partie, par l'application de leur directive sont à la fois des contraintes pour ces États, mais en revanche les offrent un ensemble d'opportunités selon la politique concernée et des actions à envisager : si cette opportunité permet à ces États membres de trouver leur compte financièrement, en revanche sur la politique de la gestion de la ressource en eau ou des cours d'eau transfrontalier, la situation demande davantage de réflexions. À ce propos, étant donné que la gestion de l'eau sur le plan administratif se fait à partir des bassins-versants sur le plan national, et celle opérée par Bassin-versant transfrontalier, ne tient pas compte des frontières politiques. De plus ce niveau – international -, de coopération entre les États doit normalement permettre un meilleur partage de la ressource en eau et à se demander pourquoi pas une gouvernance de l'eau Supra étatique ? Par une réponse positive l'implication de l'Union européenne dans le cadre de la politique de l'eau favorablement par ces textes, notamment par la Directive « *eau* »[1490] et par cette initiative va permettre de renforcer le niveau du district hydrographique *« comme niveau pertinent de la gestion de l'eau »*[1491] : C'est dire qu'en termes de gouvernance, cela va se traduire par la confrontation des entités administratives de gestion des États partenaires[1492]. Il en résulte qu'à l'échelle des territoires transfrontaliers, la coordination internationale doit être encore plus efficace par une traduction parfaite des objectifs de la directive sur le plan national et local.

3 - Objectifs de la Directive « *eau* » et traduction partielle sur le territoire national et local

La Directive Européenne n'est pas un texte national. Même si, sur le plan national le gouvernement est, souvent, amené à en faire l'utilisation - directives d'un gouvernement ou ministérielle - Elles n'ont pas le même objectif, encore moins la même portée. En revanche, celle dont nous faisons état est un *« texte communautaire fixant les objectifs à atteindre par les États membres »*. Comme toutes directives, elles ont un objectif en direction de la politique concernée. Dans notre étude, il s'agit de la politique de l'eau, plus exactement la politique de gestion de l'eau.

1489 http://www.academie-eau.org/fr/eaux_transfrontalieres-24.html

1490 Directive du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 (DCE) , *Op. cit.*

1491 MAURY C., et RICHARD S., *« La difficile gestion de l'eau en contexte transfrontalier : un exemple franco-espagnol »*, Articulo - Journal of Urban Research, 2011, p. 8

1492 Par exemple, le Comité de bassin et l'Agence de l'eau en France, sur le plan national et Office de l'eau et Comité de bassin, sur le plan régional ou local et l'Agence catalane de l'eau et la Confédération hydrographique en Espagne.

Précisons que cette vision de la ressource en eau, nécessite de nombreuses réponses est sensiblement différente d'un État à l'autre sur le plan Européen. Celle-ci est, depuis quelques décennies, discutée à l'échelle Européennes, suivie d'une conclusion, avec des orientations, des recommandations et finalement transcrites dans des réformes. En effet, l'Union européenne, dans le cadre d'une gestion globale des ressources en eau, a adopté, rappelons-le une directive-cadre sur l'eau (DCE), avec comme objectif précise, celui du *« bon état écologique et chimique des eaux »*. Un objectif en direction des territoires locaux, par un instrument : celui du schéma directeur d'aménagement de gestion des eaux[1493] (SDAGE), celui-ci est prévu par un dispositif de la directive « *eau* » : le plan gestion à l'échelle de chaque district hydrographique[1494]. Ici nous nous intéressons principalement à sa traduction en termes d'objectif à l'endroit des territoires de l'eau. C'est en effet, par la réforme de la loi sur l'eau de 2006 et les moyens mis à la disposition des collectivités sur le plan local que ces dernières vont devoir la mettre en œuvre afin d'atteindre un objectif déterminant celui du *« bon état »*.

De plus, des organisations décentralisées qui ont souvent été confrontées à de nouveaux objectifs – pour mémoire, les directives « *Eau Potable* » (du 15 juillet 1980 et du 3 novembre 1998) et pour les eaux résiduaires Urbaines (celle du 21 mai 1991) tous deux, ont permis d'augmenter notablement les exigences en termes de qualité d'eau et du niveau de traitement des rejets etc., s'ajoute également celui du *« bon état écologique et chimique des eaux »*.

Ce texte nommé : directive-cadre sur l'eau[1495], est une exigence communautaire qui s'impose aux États membres, singulièrement à la France, par des objectifs en direction de l'ensemble de ses territoires, autrement dit, elle prend sa forme seulement qu'à travers ses traductions nationales et infranationales par l'effet de sa promulgation. Cette promulgation allait automatiquement entraîner un besoin de rénovation à l'endroit des territoires moins structurés mais également où la politique de l'eau est partiellement appliquée, à l'exemple des territoires d'outre-mer. Précisons que cette traduction, ne devrait pas être une contrainte, mais une expérimentation en raison de l'état des milieux et de la ressource de chaque territoire : Demander aux autorités de s'engager, c'est une contrainte qui est, certes, légale, mais qui ne correspond ni aux périodes ni aux délais fixés. Ainsi, la première tentative a échoué (échéance de 2015). Elle n'était qu'un test, alors que la directive était précise. Ensuite, dans un second temps, l'Union européenne a accordé une dérogation aux États, surtout ceux dont l'objectif n'avait pas été atteint et ne risque pas de l'être, notamment le cas la France métropolitaine et particulièrement de ces territoires d'outre-mer,

Notre démarche consiste en une conquête voire une (re) conquête de la ressource en eau, donc la recherche du *« bon état »* des eaux douces participe à cette action. En effet, selon l'esprit de la directive-cadre européenne, c'est d'établir un cadre unique et cohérent de la gestion de l'eau. La difficulté réside dans le concept même de *« bon état »,* car chaque territoire national, régional ou local, à leur propre spécificité – leur milieu - dont la qualité des ressources en eau est variable, et souvent dégradée pour certains. De plus, la culture de l'eau est différente selon les territoires, mais également l'histoire de la gestion et des institutions administratives de la ressource où les traditions d'organisation institutionnelle et les stratégies politiques, dans chaque pays de l'Union européenne sont distinctes. De plus, la nature des ressources varie selon les climats tempérés ou tropicaux, les plans d'occupation des sols ou le schéma de cohérente territoriale, qui, malheureusement n'a pas pu

---

1493 Nous verrons cet aspect plus détail dans le § I, B de cette partie

1494 En effet, en application de l'article 13 la directive, les États-membres de l'Union Européenne doivent établir un plan de gestion à l'échelle de leurs districts hydrographiques pour période déterminée (durée de 5 ans)

1495 Directive Cadre Européenne, 2000/60/CE du 23 octobre 2000, *Op. cit,*

être respecté pour certains et partiellement pour d'autres, également le jeu des précipitations ou les pluies sont variables et leur qualité distincte selon de développement économique des territoires. De plus l'usage des produits polluants a une fréquence plus importante d'un milieu ou d'un territoire à l'autre. À l'exemple du département de la Guadeloupe, comparativement aux autres départements de la France hexagonale, selon lequel les bassins et sous-bassins sont peu nombreux, ce qui ne veut pas dire qu'en terme quantitatif, il n'existe pas une certaine abondance pouvant satisfaire au territoire. Mais le but, c'est d'atteinte un objectif particulièrement difficile, dont les résultats varieront selon certains territoires. Il en résulte de ces contraintes, textuelles ou normes européennes, face à cette dimension territoriale de l'eau ce nous réserve parfois des surprises, car chaque territoire à leur propre spécificité. L'inconvénient qui en découle, c'est que la norme Européenne qui est trop générale pour des objectifs d'aussi grande envergure, comme nous le rappellent ces instruments d'accompagnement et leur planification.

B - Outils d'accompagnement et missions de planification

La planification est entendue comme un outil spécifique à l'endroit où elle va produire ces effets. Une action qui est organisée dans le but satisfaire voire améliorer l'aspect qualitatif de l'eau et surtout s'assurer de son aspect quantitatif (disponibilité et abondance). Cet outil est élaboré autour des dispositifs Européens et nationaux, dont le but est d'atteindre un objectif déterminé. En effet, dans le cadre de la ressource en eau, il est question du *« bon état »* des eaux. Ces aspects suscités doivent être homogènes en termes de qualité sur l'ensemble des territoires Européennes, singulièrement sur le territoire français. C'est le souhait des gouvernants pour atteindre l'objectif, car il s'agit à la fois de l'eau, en tant que ressource vitale, mais également en termes de délai, c'est-à-dire dans un temps déterminé, sous réserve de révision à l'échéance dudit objectif. Afin d'être encore plus efficace dans la conduite de cette politique de l'eau à la fois sur le plan européen et national, la mise en œuvre d'un instrument est nécessaire pour la mise en valeurs des ressources par un système de planification original. (1) Une organisation aura des effets positifs et des impacts par l'usage de moyens techniques et le renforcement des missions dévolues aux collectivités territoriales, en matière du développement ou du renouvellement de leurs infrastructures, celles-ci vont contribuer à cette qualité douteuse de l'eau. (2) Cette mission de planification est guidée à la fois par son aspect administratif, mais elle s'accompagne de mesures économiques quant à la qualité des eaux brutes rendant ainsi le traitement de potabilisation plus coûteux, d'où le dispositif de la récupération des coûts (3)

1 - La planification : un instrument d'intervention et de mise en valeur des ressources en eau

La planification de la ressource en eau dans un objectif efficace de sa gestion, dont sa mise en place sur le plan national et singulièrement à l'endroit des territoires locaux, est une action valorisante. Selon le dictionnaire le Robert, la planification c'est *« l'action de planifier »*, celle instaurée dans une dynamique ou cette planification s'est opérée par une mission ou action spécifique, concernant l'état général des eaux douce. Une action qui est appliquée à des lieux géographiquement diversifiés – géologique/morphologie – au lieu de vie de cette ressource naturelle, laquelle doit obligatoirement être identifiée, suivie et d'un retour d'informations précises et détaillées. Celles-ci s'accompagnent de systèmes d'aide à la décision, instaurée pour atteindre un certain objectif sous réserve de difficultés

ou de complexités apparentes. Cette planification est administrativement présentée par des schémas de natures différences : schéma directeur ou schéma d'aménagement. Ces schémas sont devenus, vu les enjeux de la ressource en eau, une contrainte pour les autorités publiques depuis la réforme sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992 – aspect que nous verrons plus en détail plus loin[1496]. Cette réforme sur l'eau de 1992, a contribué à sa mise en place et ainsi rendre obligatoire l'ensemble de ces actions par cet objectif d'une grande envergure qu'est celui de la *« gestion équilibrée de la ressource en eau »*[1497]. De plus, cette réforme dans le cadre de sa démarche v*a « organise [r] sa mise en œuvre en construisant un dispositif de planification de la gestion de l'eau par bassin qui a fortement inspiré les autorités communautaires dans l'édification du droit européen de l'eau »*[1498] À cet égard, depuis sa mise en place, nous connaissons les tenants et aboutissants de ces missions en termes de résultats, nous avons fait mention en première partie d'étude, comment elle s'est manifestée - ces instruments de planification - dans la pratique de gestion des collectivités. Cette mission à cette époque, a fait l'objet de toutes les attentions, singulières celles des autorités en charge de ladite gestion, et s'est accompagnée d'interrogations relatives à la nécessité et à leur importance, sur leur pérennisation en termes d'interventions dans ce secteur quant à la *« mise en valeur de l'eau et le développement de la ressource utilisable »*. Ces aspects sont un souhait qui attendait leur moment sous l'œil attentif de la doctrine. En effet, l'on s'est rendu compte que la doctrine n'aurait pas fait son *« deuil »* sur la question, car dès les années 1900, la doctrine administrative s'est intéressée à cette question. Nous pensons à Françoise Billaudot, qui précise à cet effet que *« dans la vaste opération de renouveau du droit de l'eau, la planification prend une place jugée essentielle et apparaît vraiment comme un des points forts »*[1499]. Il en résulte de cette citation évoquent certains éléments qui sont très pertinents, une sorte de constante dans le cheminement des idées ou l'évolution du droit de l'eau permettrait à ce que la planification soit un vecteur de durabilité pour la ressource. Cette traduction et cette mise en place se feront par des documents d'orientations que sont les schémas directeurs et schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE et SAGE). Ces schémas ont un rôle déterminant à l'endroit où ils s'appliquent, même s'ils interviennent sur un même objet l'eau et notamment sur sa gestion, leurs compétences sont variables. Ils ont été sollicités parce que la ressource en eau est danger. Leur rôle est préventif et leur mise en œuvre pour une gestion équilibrée et équitable de la ressource en eau. Leur but, c'est de prendre en compte les réseaux hydrographiques ou bassin hydrographique. C'est-à-dire que celui-ci est *« relatif aux eaux courantes et à leur répartition à la surface de la Terre »*[1500]. Ces instruments administratifs sont des moyens qui, de façon générale, ont un impact sur la mise en valeur de l'eau, afin que l'on sache avec exactitude l'état de nos eaux douces[1501]. Cette organisation est bien orchestrée par des textes – sus-évoqués la Charte sur l'eau de 1964, la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, et la loi *« littorale »* de janvier 1976 etc, en lui assurant un plus grand rayonnement. Il s'ensuit que cette planification apparaît comme une innovation ce secteur, pour certains et non pour d'autres[1502]. En réalité, elle permet d'entreprendre des actions sur la

---

1496 V. *infra*, §II de l'étude, à propos du schéma directeur dans le secteur de l'eau comme document de planification.

1497 Art. L. 211-1 Code de l'environnement.

1498 JEGOUZO Y., *« La loi du 30 décembre 2006, de très diverses dispositions relatives à l'eau »*, AJDA 2007 p. 1162

1499 BILLAUDOT F., *« La planification des ressources en eau »*, RFDA 1993, p.1152

1500 Selon les termes donnés par le dictionnaire le Robert sur la notion d'hydrographique.

1501 Rappelons-le, ce sont les eaux superficielles, souterraines, eaux artificielles retenues, zones humides etc.

1502 Comme le précise Françoise Billaudot, *« la planification, qui va s'instaurer, n'apparaît pas comme une totale innovation. Elle a été initiée par une expérience traduite dans l'élaboration et, en partie, la mise en œuvre de documents de planification, de programmation et dans des procédures ponctuelles, souvent conventionnelles, tendant déjà à introduire orientations, rationalité et*

ressource en eau tout en ayant une vision d'avenir, autrement dit fixer une ligne de conduite de la politique de l'eau en France. Cette démarche planificatrice est dans la continuité des expériences de la France depuis la Charte de l'eau de 1964, la loi du 16 décembre 1964 dans ces articles 3 et 6 sont des références de bases pour la revalorisation de la ressource en eau.

2 - Processus de planification de la ressource et de développement des infrastructures.

Cette planification, comme nous l'avons évoqué, est une opération qui vise de façon globale le bon état de la ressource en eau douce. Laquelle a un lien, plus ou moins, direct avec les infrastructures, moyens techniques aux nombreuses installations – de l'eau, de son évacuation ou de son transfert —. Cette liaison va permettre dans un premier temps de vérifier le bon état ou encore se donner les moyens pour que cette qualité soit pérenne et dans un second temps celle-ci, par ces moyens techniques va assurer le transfert de l'eau – potable - au domicile des usagers. Ce transfert est assuré par des infrastructures – canalisations – lesquelles sont garantes de sa qualité. Cette qualité des eaux est aussi précieuse que sa quantité, elle est, également importante quant au mouvement des cycles. À cet égard, nous avons vu, que ces infrastructures, qu'il s'agit de celles qui permettent le prélèvement ou forage, de transfert des eaux ou d'évaluation, de préservation ou de stockage, est normalement une garantie et une sécurité selon leur fonction, est pourtant elles sont à l'origine d'effets négatives sur cette qualité de l'eau, ce qui fausse ou tronque cette obligation de résultat. À ce propos, en présence de l'objet – l'eau – les solutions proposées feront également face à d'autres obstacles : ceux relatives aux moyens techniques, en raison de leur entretien ou de leur contrôle créent, ainsi, un certain doute. Ce problème, souvent énoncé dans notre étude, rend inefficace les efforts ou actions engagées en amont : Alors que la planification des ressources devant permettre à chaque bassin d'assurer une bonne qualité des eaux, cependant les moyens permettant le transfert ou le conditionnement de celle-ci affecte cette ressource qui perd sa qualité durant son transfert vers les unités de stockage. À cet égard on s'est aperçu que depuis quelques années, la qualité des eaux est douteuse voire médiocre ou a tendance à se dégrader, doucement par les pollutions de toutes natures : de l'usage des produits domestiques et surtout en ce qui concerne certaines pratiques, selon laquelle l'usage relativement important de ces produits. De plus, l'assainissement – service - est incontournable où *« les réseaux d'assainissement ne prennent pas, ou insuffisamment, en compte le problème des eaux pluviales. »* Autant de facteurs qui produisent des effets indésirables sur la qualité de ces eaux – eau souterraine et surtout eau de surface — et, lorsque s'ajoutent ces infrastructures, c'est encore plus grave. Cela montre qu'il y a un décalage ou une contradiction entre aux objectifs relatifs à l'eau ; ce développement, ou l'amélioration des infrastructures devraient être pris en compte, non pas implicitement à travers ces normes Européennes – telle la directive « *eau* » mais dans son intégralité. Par ailleurs, l'on pourrait s'intéresser aux compétences partagées, dans lesquelles les responsabilités et pouvoirs s'opposent face à la gestion de cette ressource. En effet, nous constatons que le partage de compétences est un aspect du problème : dans un premier temps, la mise en place du dispositif de planification vise l'aménagement et la gestion des eaux douces à un certain niveau, c'est une compétence des autorités déconcentrées et de ses services, celle-ci est poursuivie sur le plan local. Ces infrastructures sont situées sur le plan de la production de l'eau – à l'endroit où il y a

---

prévisions dans l'exercice de la police des eaux et la réalisation d'opérations d'assainissement ou de régulation du débit des cours d'eau » in, BILLAUDOT F., *« La planification des ressources en eau », Op. cit.*

plusieurs acteurs qui interviennent – jusqu'à sa distribution sur le plan local – communes et/ou structures intercommunales, et entre ces deux pouvoirs, les institutions administratives de l'eau, qui interviennent en termes de financement et d'investissement pour ces dites infrastructures – notamment l'Agence de l'eau et Office de l'eau, s'ajoute enfin les autres installations d'adductions d'eau potables accompagnées de contrôles, de la maîtrise de ces ouvrages etc. Partant de ces considérations l'on peut s'interroger sur ces manquements et l'on peut se demander : dans ces conditions peut-on, au moins, optimiser chaque goutte d'eau ou encore, parmi ces acteurs ou ensemble d'acteurs, ceux qui se sont dévoués ou désignés juridiquement par les textes, qui doit normalement assurer de façon pérenne le développement de ces infrastructures ? Aux nombres d'interrogations, il sera difficile de trouver le ou les responsables, alors que tout cet ensemble doit conduire cette eau vers son objectif final pour la satisfaction des différents usages de l'eau, notamment celle la consommation domestique. À notre sens, tous les acteurs ne sont pas, directement concernés, mais la situation présente doit permettre une meilleure prise en compte des responsabilités de chacun des acteurs ; pour le savoir, il faudrait encore que l'on puisse déterminer à quel niveau du processus se situe cette défaillance ou ce manquement. Il en résulte, que les textes, qu'ils soient de natures Européennes ou nationales devront davantage se combiner, car sur ce point évoqué par l'étude, le programme de planification devrait prendre en compte les opérations relatives aux infrastructures de l'eau. À cet égard l'on doit toujours rester dans l'optique des objectifs de la Directive-Cadre sur l'Eau, laquelle qui exige le *« bon état écologique des eaux »* et les conclusions du Grenelle de l'Environnement, celles qui visent la protection des captages[15031504]. De façon générale, la population est demandeuse de cette ressource précieuse, à condition que l'infrastructure qui l'achemine, la protège afin de participer à reconquête de sa valeur. Laquelle, qui au paravent, le dispositif de planification avait été entrepris pour permettre un accès continu de l'eau propre, pour la santé de la population en ce qui concerne son coût économique qui devrait être supporté par tous[1505].

3 - Impact économique, environnemental et récupération des coûts

L'eau, en tant que « *produit* » est saisie par l'économie et, encadré par le droit en général et singulièrement du droit de l'eau. La norme Européenne considérée est la Directive *« eau »*. Ce texte a été transposé en droit interne (droit français) par la loi du 21 avril 2004[1506], et elle a imposé une base que devront suivre les États membres. Il en résulte à ce propos, un effet descendant de celle-ci, selon lequel certains dispositifs juridiques devront impérativement s'appliquer à l'échelle nationale et locale et ainsi produire leur impact dans ce secteur. Nous avons vu qu'il était nécessaire pour les États d'avoir connaissances de l'état de leurs ressources en eau par l'implication de ce texte. De façon générale, la règle emporte une mission administrative qui s'accompagne de celle qui est économique quel que soit le programme ou l'objectif instauré, à l'exemple de la planification. S'ajoute à cette mission, un principe de nature économique qui est celui de la récupération des coûts. Ce principe,

---

1503 Rappelons des objectifs nationaux, ou que le première expérience date de 2010, avec l'opération de 500 captages d'eau dont l'échéance n'a pas pu être respectée en 2012 ; voir Décret 2012-97 du 27 janvier 2012, *Op.cit*.

1504 Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, *Op. cit.*

1505 Comme le précise Richard Ashley et Adrian Cashman, *« les habitants du monde développé et les nantis des pays en développement ne payent pas les coûts économiques réels des services de l'eau, les plus pauvres doivent acheter l'eau à des distributeurs locaux ou de l'eau en bouteille qu'ils payent 500 fois plus cher que leurs concitoyens plus fortunés. » in,* ASCHLEY R., et CASHMAN A., *« incidence du changement sur la demande à long termes d'infrastructure dans le secteur de l'eau »*, Chap. 5, in *« les infrastructures à l'horizon 2000 »*, Télécommunication, transports terrestres, eau et électricité, OCDE 2006, p.283

1506 L. n° 2004-338 : Journal Officiel du 22 Avril 2004, *Op.cit.*

issues par la directive Européenne ou Directive (DCE), transposé en droit français, dont l'un des dispositifs figure dans le code de l'environnement, selon lequel, « *les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques* »[1507]. Ce dispositif contient un nombre important d'éléments, que l'outil de planification notamment le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) doit prendre en compte afin de poursuivre ses objectifs de qualité. Ce cadre permet ainsi les prises totales dans cette dynamique de planification des eaux et, en y ajoutant les préoccupations relatives à celle-ci. À cet égard, les autorités concernées, auront cette latitude de prendre des mesures de natures économiques nécessaires, surtout lorsque la base a, préalablement, été prédéfinie. De plus, ce principe de la récupération des coûts, dans son esprit et dans sa logique s'inscrit dans la logique d'un autre principe, celui de *« l'eau paye l'eau »*. S'il est admis de façon générale que chacun – particulier, entreprises publiques ou privées etc.- doivent supporter le coût de leur usage, dont le support ou la base de tarification est la redevance, au coût généré par ledit usage. Il en résulte que l'impact de ces mesures économiques ou d'*« externalisation des coûts »*[1508] se résume par l'analyse économique des usages de l'eau, comme l'a envisagé la Directive-cadre sur l'eau,[1509] par son article 9, afin d'évaluer la mesure de cette contribution. Ainsi, selon l'article 9 de la directive 2000-1960/CE *« Les États membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources… »*. Par ailleurs, ce système de la récupération des coûts est, directement, lié aux services de l'eau. À cet égard, les États membres et singulièrement la France, doivent dans un premier temps tenir compte de ces prescriptions, telles que les effets sociaux ou environnementaux et surtout économiques de ladite récupération. S'ajoutent également ces conditions géographies et climatiques de la région ou des régions concernées. Nous observons que cette disposition relative à cette récupération des eaux n'a pas une vision généraliste, lorsqu'elle précise *« les régions la région ou des régions concernées »*, il semble qu'elle s'intéresse aux régions spécifiques comme les départements et régions des outre-mer et notamment la Guadeloupe. De plus, la réalité nous montre que sur le plan national – la France hexagonale – la situation ne s'apprécie pas de la même manière que sur les territoires locaux, surtout ceux des outremers, où la redevance dans ce cadre s'applique mais de façon plus limitée. Compte tenu de ces considérations et de la question de la ressource en eau, l'intérêt pour nous est de s'interroger sur l'estimation de ces enjeux financiers et de la récupération des coûts qui se pose avec acuité. Précisons que cette partie de la politique de l'eau à plusieurs dimensions, voire plusieurs niveaux ou par secteur, il n'est pas si évident que cela d'avoir une estimation réelle, directe et globale de ces enjeux financiers[1510] quant à la diversité et les spécificités de ces territoires. De façon plus précise, les coûts environnementaux s'imposent au fils des années, car ils concernent les dommages causés à l'environnement et aux écosystèmes ou de son

---

[1507] C. env., *art. L. 210-1, al. 3).*

[1508] GAZZANIGA J.-L., et *al*. *« Régime juridique. – Propriété et usages de l'eau »*, JurisClasseur Rural, Fasc. 20, 2007, n° 20

[1509] Directive n° 2000/60/CE, *Op. cit,*

[1510] Ainsi, *« La récupération des couts lies aux investissements et au fonctionnement des ouvrages est assurée a l'échelle d'un service, qu'il soit public (cas des services d'eau potable et d'assainissement) ou privé (cas des installations industrielles et des systèmes d'irrigation). »In,* LESAGE M., Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France, *« Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs de qualité », Op. cit,* p.14

dérèglement[1511], mais également à ceux qui utilisent cette ressource. En répressions, des facteurs dommageables sont causés par les usages de l'eau[1512], ce sont les redevances[1513] qui sont applicables. En effet, dans le système français elles sont appliquées par les Agences de l'eau ou les Offices de l'eau (dans les outres mer). Elles permettent d'imposer les usagers en fonction de leurs usages de l'eau. Ce sont des recettes fiscales environnementales, dont le but est de financer les actions d'intervention des institutions administratives de l'eau comme ceux, sus-évoqués – afin de faciliter les investissements et travaux réalisés par les collectivités locales et les industriels. Il en résulte que la mise en place cette politique de tarification de l'eau, qui ne pourra qu'inciter les usagers à utiliser la ressource en eau de façon efficace ou en *« faisant un usage raisonné »*[1514] ce qui va justifier la mise en place de ce programme de planification appliques auxdites ressources.

II - Planification concertée en matière de gestion de l'eau et enjeux supra-communaux

Le Parlement européen et le Conseil de l'Union Européenne sont à l'origine de diverses actions en faveur de la ressource en eau et c'est sous la forme d'une recommandation et textes pertinents qu'ils répondent : en effet, une recommandation précise que « *les eaux dans la Communauté sont de plus en plus soumises à des contraintes dues à une croissance continue de la demande en eau de bonne qualité et en quantités suffisantes pour toutes les utilisations* »[1515]. Ainsi les autorités devront s'y conformer à cette recommandation, malheureusement les moyens ou mesures qui suivront seront des mesures vaines, de plus elles pourront varier selon leur organisation sur le plan national ou local. Pour y remédier, l'on va mettre en œuvre l'instrument de planification de ces eaux avec comme objectif une meilleure gestion de ces eaux douces et s'assurer que celui-ci a été atteint. Il en résulte que ce mécanisme d'élaboration desdits outils se présente administrativement sous forme d'un document ou schéma, et dans leur mise en œuvre est complexe (A). Toutefois, ces mesures que comportent ces instruments de gestion devront faire un état des renseignements ou informations précis et d'une efficacité des actions avec, à la fois, un échéancier et des coûts, d'où un interventionnisme économique (B).

A - Le schéma directeur dans le secteur de l'eau : un document de planification.

La protection de la ressource en eau est principalement effectuée à l'échelle des bassins hydrographiques par des instruments de planification dont les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Ces schémas sont des outils de planification intercommunale d'origine décentralisée, en particulier celui dénommé *« schéma d'aménagement pour la gestion de la ressource en eau »*. La mise en place d'un tel schéma n'est pas sans intérêt, notamment de par son objectif de planification car dans ces orientations celui-ci doit prendre en compte à la fois, le facteur quantitatif et qualitatif de ladite

---

[1511] Le fait, par exemple, de puiser l'eau auprès des sources naturelles, ou encore de prélever en permanence de l'eau dans les cours d'eau implique un dérèglement de l'écosystème qui s'en trouve menacé car la surexploitation est bien réelle.
[1512] Par exemple, les prélèvements, les rejets et aménagements, etc.
[1513] Article L. 2224-12-2 du Code général des collectivités territoriales
[1514] Voir, *« Economie de l'eau quant à l'usage raisonné »*, *supra*, p. 294
[1515] Directive CE 2000/60, *Op. cit*, n°4

ressource et surtout des milieux aquatiques. Lequel est l'outil de planification et de gestion qui, non seulement fixe des orientations mais organise les compétences de gestion en commun, relatif à la ressource en eau, ce qui fait de celui-ci, un outil indispensable (1). Ensuite, elle va produire un impact sur d'autres documents ou de sa déclinaison par rapport aux documents administratifs, dite « *inférieurs* », tel que le plan local d'urbanisme, schéma de cohérence territoriale auxquelles leurs contenues doivent être conformes aux SDAGE (2), s'ajoute enfin un outil complémentaire, se situant dans l'organisation et la mise en œuvre des compétences locales de l'eau prévue par la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau ou Socle, instauré par l'arrêté du 20 janvier 2016[1516] (3).

1 - Schéma directeur : un outil indispensable de gestion de l'eau ?

Le schéma directeur est un outil d'orientation pratique pouvant jouer un rôle fondamental dans la politique sectorielle, tel le secteur de l'eau et de sa gestion. Celui-ci est placé au sommet d'autres documents, ou situé à un rang au-dessus du Schéma d'aménagement des eaux ou (Sage). Elle permet d'établir une planification pour un objectif déterminé, autrement dit, un document qui va préciser les directions à suivre dans un projet d'intérêt général - la gestion de l'eau - et de l'aménagement d'un territoire, ou singulièrement d'un territoire communal ou départemental, couvert par ce dit schéma directeur et approuvé par le représentant de l'État, dans lequel le périmètre est un élément déterminant quant à la délimitation administrative des bassins ou groupement de bassin. Si la nature organise toute seule ses éléments par son cycle, avec ses propres règles qui ont un effet immédiat, l'Homme doit adopter une démarche parallèle pour que les ressources en eau douce, rendues disponibles par elle, demeurent de façon durable, et qu'en revanche pour qu'un tel instrument – ce schéma directeur - soit effectif qu'il faudrait que les règles de procédure qui le gouverne soient mises en applications. De façon générale, c'est un document « *maître* » instauré par la réforme sur l'eau de 1992 qui coordonne d'autres documents administratifs, comme les documents d'urbanismes - que nous verrons juste après.

L'objectif principal que cible ce schéma directeur d'aménagement des eaux, est celui de qualité de l'eau et des milieux dont une certaine urgence s'impose autrement dit le renforcement des mesures afin de lutter contre les pollutions de toutes natures et singulièrement celle d'origine agricole. Comme le souligne Yves Jégouzo, *« l'urgence de mesures permettant d'améliorer la qualité de l'eau est certaine »* lorsque les impacts ont été décimés, où des mesures ont été prises à temps. L'auteur poursuit en précisant, effectivement que « *les constats opérés lors de la préparation de la loi font clairement apparaître le mauvais état écologique des eaux superficielles et côtières françaises.* »[1517] C'est, principalement, dans cette optique que cet instrument apparaît indispensable à la gestion des ressources en eau. Ainsi, le schéma directeur de Guadeloupe est un exemple, dont sa mise en œuvre décéléra certaines imperfections : ce schéma directeur d'aménagement des eaux de Guadeloupe, dont

[1516] Arrêté du 20 janvier 2016 modifiant l'arrêté du 17 mars 2006 relatif au contenu des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE)

[1517] JEGOUZO Y., *« La loi du 30 décembre 2006, de très diverses dispositions relatives à l'eau », Op. cit,*

la première a été approuvée en 2003[1518], régulièrement révisés et mise à jour[1519] afin d'intégrer des exigences complémentaires à son objectif, pour une période de 6 ans ou sexennal. Durant cette période, un certain nombre de mesures vont être mises en œuvre, singulièrement dans le cadre de prévention, c'est-à-dire de prévenir toutes dégradations supplémentaires des écosystèmes aquatiques, ensuite par des objectifs ciblés avec une échéance déterminée, c'est le cas du *« bon état »* des eaux de surface et des eaux souterraines, avant l'échéance de la période sexennale correspondante, sous réserve d'une probable révision en cas d'échec, par exemple 2009-2015 ou 2015-2021. Il faudrait, ensuite, assainir les problèmes de rejets, c'est-à-dire de réduire progressivement les rejets de substances prioritaires et supprimer les rejets de substances dangereuses prioritaires et enfin, promouvoir une utilisation et une gestion durable de l'eau par une protection à long terme des ressources en eau disponibles. Dans le cadre de cette (re) conquête des ressources en eau douce, les objectifs de *« bon état »* des eaux apparaît comme un facteur déterminant, voire une référence, ceux-ci correspondent, principalement aux ressources en eau de surface, dont les cours d'eau et eaux côtières, ont un bon état écologique mais également le bon état chimique des eaux souterraines. Il faut également qu'il y ait un certain équilibre entre les prélèvements et la capacité de renouvellement des nappes souterraines, lequel doit se trouver parmi les mesures comprises dans le programme initié par ce schéma directeur et notamment celle qui concerne les zones spécifiques comme ceux des différentes protections des prélèvements d'eau, par les dispositions du code de l'environnement à l'Article R.212-2, celles – ci sont nécessaires à la production d'eau pour la consommation humaines dont les incidences seront identifiées lors de l'état des lieux. Cette option est, au préalable, prévue dans d'autres documents administratifs comme les documents d'urbanisme justifiant la compatibilité dudit schéma directeur.

2 - Déclinaison du Schéma directeur d'aménagement et autres documents

Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) est, dans ce cadre, par rapport aux autres documents administratifs, tels que le plan local d'urbanisme, le schéma de cohérence territorial ou la carte communale etc., est l'instrument central ou pilote dans le cadre de la planification des ressources en eau. Ce schéma directeur (SDAGE), a une particularité face à ces documents, c'est que ceux-ci confirment sa compatibilité autrement dit, celui-ci pouvant être compatible après l'approbation des documents d'urbanismes et ce, dans un délai de 3 ans. Vu l'exhaustivité d'un schéma directeur, nous nous consacrerons qu'aux documents dont leurs contenus concernent la ressource en eau, principalement ces documents d'urbanismes. Cette concordance ou « *compatibilité* », avec ces documents se mesure à la fois par une « *gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux* ». Ces deniers sont soumis à un régime juridique avec ses contraintes réglementaires. En effet, s'agissant du plan local d'urbanisme[1520], leur compatibilité est prévue par les dispositions du code de l'urbanisme aux articles L122-1, L123-1, et

[1518] Adopté par le Comité de Bassin de Guadeloupe le 25 novembre 2009 et fait l'objet d'un arrêté préfectoral d'approbation le 30 novembre 2009.

[1519] Code de l'environnement, art. L. 212-2- IV et art. R. 212-25 ; Circ. DCE n° 2005-10 du 4 avril 2005 relative à la mise à jour du schéma directeur d'aménagement des eaux, à l'élaboration du programme de mesures en application des articles L. 212-2 et L. 212-2-1 du Code de l'environnement.

[1520] Le plan local d'urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes (EPCI), établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré.

L124-2 et c'est ce même code qui définit le régime du Schéma de cohérence territoriale (SCOT ou SCoT). De plus l'article L111-1-1 du code de l'urbanisme issu de la loi dite *« Grenelle 2 »*[1521] régit cette compatibilité avec les autres documents. En effet, cette réforme du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement a modifié le droit de l'urbanisme afin de prendre en compte de nouveaux paramètres en matière de développement durable, de simplifier la pyramide de documents d'urbanisme et de renforcer l'échelon intercommunal. Donc l'article L. 121-1 modifié, du code de l'urbanisme, constituant ainsi le socle du Grenelle en incluant l'ensemble des documents, comme le précise cet article : « c*es schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable »*. De plus, dans son 3°, précise que, *« la préservation de la qualité […] de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles de la biodiversité, des écosystèmes, […], la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. »* Qu'il s'ensuit également, que *ces «… Schémas de cohérence territoriale prennent en compte les programmes d'équipement de l'État, des collectivités locales et des établissements et services publics. »*[1522] Précisons que le schéma de cohérence territoriale et le plan local d'urbanisme sont deux documents distincts, même si le premier - SCoT - tend à fixer aux seconds - plan local d'urbanisme (PLU) - certaines prescriptions opérationnelles dont la portée normative s'applique à des échelles géographiques plus restreintes, mais ceux-ci contribuent sur certaines compétences sectorielles afin d'harmoniser et coordonner les projets des communes et des établissements de coopération intercommunale. Ce que l'on soulignera, c'est que le plan local d'urbanisme doit être compatible avec schéma de cohérence territorial. De plus, leurs règles ne devront donc pas être contradictoires avec les principes définis par le schéma, mais devront concourir à leur mise en œuvre. Il en résulte qu'ils doivent être compatibles avec le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) sur les compétences auxquels ils contribuent, par exemple avec la ressource en eau en prenant en compte, les problèmes des cours d'eau, de pollutions industrielles et domestique, du déséquilibre quantitatif, des pesticides (plus important en chlordécone), ou encore le phénomène d'eutrophisation, avec d'autres politiques sectorielles comme l'Habitat. Ces schémas, poursuit l'article, *« doivent être compatibles avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L.212-1 du code de l'environnement… »*. Précisons que le schéma de cohérente territoriale est, selon nous, « *l'héritier* », en quelque sorte, des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) : un schéma directeur crée par la loi **«** *relative à la solidarité et au renouvellement urbain »* du 13 décembre 2000[1523]. Tout comme le schéma d'aménagement directeur des eaux, C'est effectivement un outil de planification, mais seulement sur le plan urbain, pouvant s'appliquer à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes à partir d'une politique sectorielle. C'est, avant tout, un document d'urbanisme, qui permet une certaine planification afin de

---

1521 Loi nº 2010-788 du 12 juillet 2010, *Op. cit.*

1522 Article L. 122-1, du Code de l'urbanisme.

1523 Crée à l'origine par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 – appelé, document intercommunal de planification urbaine -, ensuite tour à tour, décentralisé en 1983, avec le plan d'occupation des sols (POS), puis transformée par la loi « *relative à la solidarité et au renouvellement urbain »* du 13 décembre 2000 (Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains)

déterminer un projet commun de territoire. C'est également une manière d'envisager l'avenir de ce dernier, en visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles, c'est-à-dire l'habitat, l'environnement, la mobilité, etc., un tel document, dans le cadre des orientations fondamentales pour l'aménagement du territoire doit en outre permettre de préserver un équilibre entre les secteurs évoqués. Il en résulte que la compatibilité des documents ne doit pas remettre en cause les options fondamentales du schéma, ou encore de ne pas faire obstacle à ses orientations générales quant à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau ou SOCLE, document accompagnant les premiers.

3 - Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau.

La stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) s'inscrit dans une dynamique d'évolution. Elle a été instaurée à la suite des réformes du 27 janvier 2014, celle portant, Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) et celle du 7 août 2015, portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe). En réalité, cette prérogative dite « SOCLE » n'a pas été imposée mais demandée. Elle va répondre à un besoin nécessité par les collectivités depuis 2017. En effet, instituée par une réglementation - arrêté du 20 janvier 2016[1524]- celui-ci a modifié l'arrêté du 17 mars 2006, relatif au contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et allait instaurer la Stratégie d'Organisation des Compétences Locales de l'Eau (SOCLE). C'est un document d'accompagnement du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et mise en application depuis 2021[1525]. Celle-ci est appliquée sur les masses d'eau ou bassin et va s'inscrire dans la perspective de la mise en place de certaines compétences, aspect que nous mentionnerons plus loin dans notre analyse.

Cet instrument - « SOCLE »- permet d'accompagner ou encore de fournir des explications et des perspectives ou des solutions en appui des réflexions locales – celles issues des autorités sur un projet déterminé sont à cet effet l'occasion de consolider ces organisations en place et leurs capacités à porter les actions d'une politique de l'eau ambitieuse. C'est, véritablement sur la base du constat ou d'un état de lieu que la mise en place d'un tel dispositif va être effective voire efficace. Cette effectivité va s'opérer après une forte collaboration entre divers acteurs concernés, principalement la collaboration des services l'État – la Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (Deal) - et le Comité de bassin d'une région ou d'un département concerné ; et va permettre d'avoir des échanges constructifs sur ce dit projet. Cependant, s'agissant des départements d'outre-mer, les Offices de l'eau sont associés aux travaux dès la phase d'élaboration du calendrier, mais également dans son contexte ainsi que pour ces modalités de mise en œuvre de la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE). De plus, tout en fixant les axes prioritaires pour l'élaboration de cette première SOCLE, une note[1526] est venue préciser que celle-ci doit être considérée comme un document d'accompagnement du schéma d'aménagement et de gestion des

[1524] Arrêté du 20 janvier 2016 modifiant l'arrêté du 17 mars 2006 relatif au contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, J.O.R.F. du 2 Février 2016

[1525] Note du 7 novembre 2016, NOR : DEVL1623437N, relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau, BODD du 10 Décembre 2016

[1526] *Ibidem,*

eaux (SDAGE). Par ailleurs, cette stratégie « *est compatible au plan de gestion des risques inondations* ». Elle sera annexée au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) *« lors de la mise à jour suivant son premier établissement »* et révisé régulièrement pour mise à jour dudit schéma. Une telle action vise à répondre à certaines attentes, singulièrement, de l'évolution des compétences locales de l'eau. Une évolution qui porte sur l'exercice de compétence dans le domaine de l'eau ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, acteurs clés pour la mise en œuvre desdites compétences locales de l'eau, à l'exemple du projet socle de Guadeloupe[1527]. Lesquelles portent sur la compétence *« gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations »* (dite GEMAPI), c'est une obligation pour les communautés de communes et communautés d'agglomération depuis janvier 2018 ; concernant les compétences eau potable et assainissement (eaux usées et eaux pluviales), obligatoires au plus tard au 1er janvier 2020.[1528] Cet outil, pour qu'il soit compatible avec le schéma directeur d'aménagement des eaux, doit prendre en compte les compétences susmentionnées[1529], suivies d'une procédure d'adoption, plus ou moins, longue. En effet, la Socle est soumise à une consultation dématérialisée des collectivités et leurs groupements qui se décline comme suit : Constatation du Sdage, de l'accompagnement des acteurs et démarrage des travaux relatifs au socle, suite aux remarques, le Comité de bassin va émettre un avis, ensuite, la consultation du projet dudit socle aux collectivités et de leurs groupements, et enfin le projet socle va être présenté aux instances de bassin. Il en résulte que cette stratégie est un instrument supplémentaire qui a permis d'associer tous ces compétences qui ne peuvent aboutir ces orientations qui ressortent et d'assurer ces actions envisagées par l'acceptabilité de leurs coûts, pour la faisabilité et la satisfaction du délai de leur mise en œuvre.

B - Efficacité de la planification et interventionnisme économique.

Cette réflexion est le prolongement de la pratique de planification précédemment étudiée sur le plan administratif dans ce secteur, dont l'implication du facteur économique est, certes, nécessaire et les principaux intervenants notamment les collectivités publiques et les prestataires privés mais également l'implication, indirecte, ou incitative, dans laquelle l'État s'implique dans cette gouvernance de l'eau. En l'absence de réglementations l'on va envisager des actions pour tenter d'apporter des solutions, à cet effet il convient de se demander est-ce une manière d'appréhender la réalité sur le terrain et pour obtenir quel résultat ? Nous avons vu que la dynamique de planification, portait sur un objet : la ressource en eau, dans lequel les objectifs sont affichés, c'est-à-dire d'améliorer sa disponibilité par une meilleure gestion : constatant que pour atteindre ce but, l'intervention des autorités est nécessaire en termes de moyens financiers, d'où le constat d'un paradoxe entre interventionnisme économique et non-interventionniste de l'État, disposant de la propriété de la ressource en eau (1). Nous verrons ensuite que cette dynamique de planification va faire appel à l'utilisation d'instruments économiques dans le cadre de cette gestion afin de satisfaire

---

[1527] Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Deal) et Office de l'eau Guadeloupe, *« stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau en Guadeloupe »*, Projet soumis à consultation des collectivités, Version 2, novembre 2017, 25 p.

[1528] Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Deal) et Office de l'eau Guadeloupe, *« stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau en Guadeloupe »*, Op. cit, p.3

[1529] Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux de Guadeloupe (SDAGE) 2016-2021 approuvé le 30 novembre 2015 et le plan de gestion des risques d'inondation de Guadeloupe (PGRI) 2016-2021 approuvé le 23 novembre 2015, définissent des principes qui doivent être intégrés dans les réflexions relatives à la SOCLE, et guider la restructuration des collectivités dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement (collectif, non collectif et pluvial) et de la GEMAPI.

un certain déséquilibre existant entre l'offre et la demande, dans les services d'eau, et surtout lorsque cela s'avère nécessaire quant à la priorité de l'offre pour répondre à la demande (2). Entre ces deux éléments – offre/demande - les moyens de financements sont incontournables face à ce déséquilibre et cela nous permet de constater comment le droit de financement est déterminant et va s'inscrire dans les lois fondamentales de l'économie[1530] (3).

1 - Un paradoxe entre intervention économique et non-interventionniste de l'État, propriétaire de la ressource en eau.

La notion d'interventionnisme, est une théorie *« qui préconise l'intervention de l'État dans le domaine économique »*[1531]. Cette théorie a évolué la précision de sa définition s'est faite par l'association d'autres notions, et singulièrement celle « *économique* ». En effet, avec l'association de ces deux notions l'on obtient *« interventionnisme économique »*. À ce propos, la doctrine, notamment Grégory Kalfléche, a proposé deux définitions, dont la première au sens strict ou *« stricto sensu »*, c'est-à-dire que l'interventionnisme économique, *« recoupe les hypothèses dans lesquelles les personnes publiques montrent une volonté directe d'intervenir pour modifier les conditions d'un marché, par la voie contractuelle ou unilatérale »*. Et la seconde, au sens plus large *ou « lato sensu »*, selon lequel, celui-ci « *va jusqu'à comprendre les situations dans lesquelles, de manière indirecte, toute activité publique a une influence sur l'économie. »*. De façon générale, nous retiendrons que ce concept d'interventionniste, nous renvoie à une forme, implicite d'ingérence, pratiquement dans la même dynamique que celui du droit d'ingérence et des raisons humanitaires qui l'accompagne Mais dans notre démarche, cette notion se situe principalement sur le plan national entre spécificité publique et privée ou activité - économique. Rappelons qu'à l'origine, nous avons l'État – personne publique – comme exemple. En souhaitant améliorer la gestion de la ressource en eau, à la fois sur le plan quantitatif et qualitatif, les autorités sur le plan local - celle qui n'a pas été préparée à la mise en place d'un tel processus de gestion avec à la fois autant de missions celles relative au service d'eau potable, mais également avec une évolution rapide des réformes sur l'eau. À ce propos, les collectivités ont souvent recherché une certaine garantie leur permettant d'assurer une gestion pérenne de l'eau sur leur territoire. À vrai dire, c'est un objectif déterminant lié à l'obtention d'un certain résultat ou d'une efficacité de cette planification à travers un interventionniste économique. Précisons, que ces méthodes de planification – dans ce cadre économique – ou de planification économique sont présentées sous des formes distinctes. Celles-ci sont au nombre de trois : il s'agit d'une part, de la planification impérative[1532], ou la population est impliquée par une forte participation avec une implication des politiques et des spécialistes (expertises.), ensuite, de la planification libérale ou indicative, qu'elle qui est gouvernée par les actions définies par les autorités politiques et les experts ou spécialistes, et enfin, de la planification participative, celle qui est, préalablement, définie par les spécialistes ou experts. Il résulte de ces formes de planification, que la première méthode de planification, celle au caractère impérative marquée par des limites dictatoriales, est principalement centralisée. Cette centralisation fait penser à l'époque de l'exercice du pouvoir royale, sous les

---

[1530] Précisons que l'économie du droit recoupe les champs disciplinaires de l'économie et du droit, à cet égard, il est louable d'en faire davantage état. Dans ce contexte son apparition, celui de l'économie, pris en compte dans notre champ d'analyse ou ces deux disciplines – droit et économie, nous permettent d'expliquer ou de confirmer ou de traité mieux encore, ces phénomènes juridiques.

[1531] Définition donnée par le dictionnaire le Robert.

[1532] Cette forme de planification est principalement centralisée.

régimes politiques des XVIIe siècles et suivantes – monarchie, empire et autres – ou le pouvoir exécutif est fort, centralisé et absolue, qu'à ces périodes l'État intervenait détenait la propriété dans tous les secteurs et pouvant intervenir directement quel que soit les compétences, pour une gestion d'ensemble sur le plan économique national et ce, avec des impacts considérables. Ces impacts étaient à la fois objectifs, précis et déterminés, pour gestion économique à travers les entreprises (publiques) pour, d'une part, fixer des objectifs à atteindre, globalement pour satisfaire le secteur d'où règne une certaine raréfaction ou défaillance, en régulant les prix et autres… Mais le *« revers de la médaille »*, c'est un double enjeu, parce que celui-ci fait appel aux investissements pour des projets efficaces de développement. Ces considérations nous renvoient à une nouvelle interrogation, celle relative à la question de rentabilité, qui est inévitable.

2 - Instrument économique de gestion et priorité à l'offre en eau

L'usage de l'instrument économique est une recommandation de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE). Selon cette institution, l'instrument économique est une mesure qui utilise le système des prix et les forces du marché pour atteindre un objectif donné. Sa mise en place dans le cadre de la gestion de la ressource en eau va permettre d'améliorer l'offre en eau douce. Celle-ci est à l'initiative des stratégies et des politiques de l'eau et qui font face aujourd'hui à une multiplicité d'enjeux, suivant lequel il va falloir assurer, de façon continue l'allocation de l'eau face quant aux problèmes qu'elle subit, de plus en plus rare, et de mettre en œuvre des stratégies ou, de les revoir afin de mieux satisfaire l'offre en eau par ces services. Une gestion – celle de l'offre - au coût marginal en tenant compte, bien évidemment, du rapport cout-efficacité qui, au fil des années, produit des effets incitatifs liés à la tarification de l'eau ou de ses services[1533]. S'ajoutent également les contraintes techniques, environnementales et surtout économiques et financières graduelles qui ne peuvent être évitées quant à leurs effets sur le coût du service. Par ailleurs, satisfaire l'offre en eau et singulièrement le service qui l'assure sur le plan local, passe par cette planification de gestion des ressources en eau au niveau des bassins pour sa conquête en termes de disponibilité, que nous avons précédemment étudié. Cette disponibilité de la ressource en eau, une base fondamentale face aux besoins de tous, c'est-à-dire, à l'ensemble des usagers – population, les industries et l'agriculture, et d'autres activités éparses, malgré une priorité réservée à la distribution. De façon générale, l'on doit reconnaître qu'il y a une certaine « *clientèle* » très importante que l'on ne s'imagine pas ! Précisons que la population mondiale se compte par milliard d'individus et malheureusement, qu'un milliard et plus de personnes n'ont toujours pas accès à une eau saine, ceux-là ont besoin de façon quotidienne de l'eau, de meilleure qualité dite « *potable* » pour l'utilisation la plus exigeante. Il s'ensuit qu'en présence d'iniquité des conflits d'usages peuvent subvenir, par mesure de précaution il est nécessaire de se prévenir de tous conflits. Selon Marielle Montginoul, *« les conflits qui en résultent sont résolus en agissant sur l'offre par une augmentation de la ressource […] ou sur la demande en indiquant aux usagers la rareté de l'eau. »*[1534]. Dans ce cadre, cette mise en place est conditionnée avant tout par des textes fondamentaux. Jusqu'à maintenant la législation assure son rôle en tant qu'outil en matière de gestion de la ressource en eau. Il y a eu des réformes fondamentales – elles régulent cette gestion singulièrement sur cet aspect, l'on

[1533] À titre d'exemple, les tarifs de l'eau, est l'un des instruments économiques les plus importants. Ils sont mis en place que les usagers puissent payer leur utilisation, certes, récurrente des services d'eau.
[1534] MONTGINOUL M., *« Les eaux alternatives à l'eau du réseau d'eau potable pour les ménages : un état des lieux », Op. cit,* p. 49

peut citer les lois sur l'eau de 1964 et celle de 1992 en France : la première loi a posé les premières pierres en ce qui concerne la gestion de l'eau, et la seconde a permis à cette gestion de poursuivre sa voie vers une organisation intégrée ou globale, de façon à ce que l'offre en eau soit satisfaite. Cependant de nombreuses interrogations se posent concernant ces dits instruments, leur pertinence quant à leur mise en place : En effet, cette mise en place des instruments a-t-elle été bénéfique à la collectivité par rapport aux coûts de mise en place du système, des infrastructures adéquates, des informations nécessaires et des contrôles etc. À ce propos, prenons l'exemple des infrastructures, elles sont nombreuses : lorsqu'elles ont été installées pour satisfaire les dessertes, la population n'a pas été informée, encore moins de savoir est-ce que ces ouvrages techniques pouvaient s'adapter ou sont adaptés au processus, ou encore leur durée de vie et les régularités du contrôle… Il est vrai que *« les grands aménagements [permettent] une augmentation de la ressource ayant déjà été réalisés, [alors que, de nos jours] c'est le problème de l'allocation d'un stock limité qui se pose désormais »*[1535]. Sur le plan international, des stratégies ont été instaurées et ainsi développé car il faillait prioriser l'offre[1536] en eau. Cette dynamique ne peut qu'être déclinée sur le plan national et local ou régional comme une logique incontestable car, qui dit disponibilité de l'eau dit également offre dont sa gestion doit être transparente. En effet, Il est important d'avoir de la transparence notamment s'agissant des coûts, ceux par exemple qui sont relatifs à l'exploitation, à la maintenance etc., car pour que l'allocation de l'eau soit efficiente à cette demande, les conditions permettant cette offre doivent être avant tout satisfaites, en raison de ces innombrables coûts ainsi répercutés sur le service et des conséquences sur de l'augmentation du prix. Cette inflation est souvent justifiée à la fois pour un retour d'investissement mais également, pour induire une baisse de la consommation. En scrutant ce cheminement, les indicateurs oublient souvent de mentionner le concept de la rareté de la ressource. Alors que cette raréfaction une fois constatée, déclenche automatique une alerte la nécessité de mettre en place d'un tel instrument. Celui-ci se révélant comme une obligation pour les autorités gestionnaires, voire un droit au financement entrant dans le cadre des lois fondamentales de l'économie.

3 - Droit de financement et soumission aux lois fondamentales de l'économie : pour une régulation financière ?

En matière d'allocation de ressources, les conséquences d'un certain niveau de raréfaction ne sont pas impossibles, c'est dire que la ressource en eau, celle régulièrement menacée depuis tantôt, a une importance significative. À cet égard, l'on s'interrogera sur un point particulier, celui du financement : le financement dans le secteur de l'eau, celle qui, souvent apparaît comme un mécanisme à la fois de permissivité, correcteur ou encore permet certaines améliorations. Ce mécanisme, est l'un des premières réponses ou solutions immédiates en tant que moyens ou besoin de financements d'origine diversifiée[1537]. Le financement apparaît irrémédiablement comme un droit

---

[1535] *Ibidem*, p. 49

[1536] Comme le précise Pedro Andres Garzon Delvaux et al, « *Les stratégies développées par de nombreux pays de la région ont souvent donné la priorité à l'augmentation de l'offre en eau à partir de sources conventionnelles (construction de barrages, pompage en nappes…), mais également non-conventionnelles (dessalement d'eau de mer et réutilisation des eaux usées traitées). In* CHOHIN-KUPER A., GARZON DELVAUX P.-A., STROSSER P., *« Approche économique de la gestion de la demande en eau en Méditerranée : instruments économiques »*, Plan Bleu, Valbonne. (Les Cahiers du Plan Bleu 15). 2014, p.6

[1537] Nous verrons plus loin les formes de financements originale ou spécifique à ce domaine d'activité sur le plan national, mais également les voies et moyens pour en bénéficier des fonds supra national ou européen : *« L'urgence d'un financement pérenne et accès universel aux services d'approvisionnement en eau » ? Supra*, p. 427

et quelle que soit sa nature ou sa source administrative est la norme en économie qui n'est donc que « *l'efficience* » ou l'efficacité. En matière de gestion de l'eau, la règle en vigueur est celui d'un principe intangible et immuable de *« l'eau paie l'eau »,* celui-ci est incontournable. C'est une base dans le cadre du financement de l'eau, mais il n'est pas suffisant, même si la gestion de ces fonds est régulière. Ici, l'on s'interroge sur le droit du financement de l'eau face aux lois fondamentales de l'économie. À ce propos, des interrogations ripostent de part et d'autre, et travers lesquelles la question suivante est celle de savoir est-ce que le financement de l'eau est un droit et si, pour des raisons d'efficacité ou d'efficience, elle doit être soumise aux lois fondamentales de l'économie ?

À cette question nous avons plusieurs éléments de réponses. En effet, l'allocation optimale d'un bien ou d'une ressource telle que l'eau, est automatiquement assurée par la nature, mais pour satisfaire aux besoins des hommes et respecter les normes sanitaires, des moyens financiers considérables sont nécessaires, et parfois urgents pour la mise en place et l'entretien d'un tel processus. En matière de gestion et singulièrement de son contrôle, les notions d'« *efficience* » ou d'« *efficacité* », sont les normes économiques par excellence, elles vont occuper une place confortable pour tenter de régler ce déséquilibre entre besoin de financement et satisfaction de cette priorité par ce dit financement[1538]. Considérant à cet égard, qu'il est tout à fait normal pour une compétence aussi importante que l'eau, qu'il appartenait *« au législateur d'assumer la mise en œuvre des principes économiques et sociaux du préambule de la Constitution de 1946, tout en conciliant avec les libertés constitutionnellement garanties… »*[1539]. Cette citation nous montre qu'une certaine intention est encore permise à l'État, malgré le non interventionniste de ce dernier dans l'économie ; que lorsqu'une telle situation est figée, et où certaines défaillances ou déficits - ce qui est le cas des communes dont leur budget est déficitaire – une substitution de l'État par l'autorité déconcentrée — le préfet —. C'est le cas, lorsque la collectivité – communale/communautaire - dont les moyens financiers sont peu suffisants pour assurer correctement leur gestion de l'eau potable – cela pourra être le cas pour la gestion de l'eau par ces collectivités défaillantes, ou l'intervention de l'État dans le domaine économie de la gestion de l'eau s'avère encore possible mais seulement *« a minima »,* et sous quelle forme ? De façon générale, au lieu d'un interventionnisme de l'État, ce dernier va accompagner financièrement la compétence qui est défaillante.

Si importante qu'elle soit, cette question de moyens financiers ou de financement, qui en quelque sorte va satisfaire à cette efficacité recherchée. Étant absente dans notre droit positif, se trouvant à la croiser entre le droit et l'économie, il serait plus judicieux de rechercher un point d'appuis ou une équivalence qui correspondrait à cette notion et voire si, parmi les catégories de lois, il y aurait, au moins, une qui serait à la hauteur ; ne serait-ce que la loi de finance, mais encore faudrait-elle être en mesure de prévoir des moyens pour répondre à cette défaillance ! En conséquence, la collectivité publique – l'État devrait être beaucoup plus sensible à intervenir dans le secteur, globalement, qui est le sien, ou il est, implicitement, associé. Il est bien évident que vu la place de l'eau et la mainmise de celui-ci sur cette ressource, en fait, l'eau est encore dans son domaine patrimonial.

[1538] Selon jacques Chevaler, a propos de notions, « *efficience* » et *« efficacité* », appliquées à la gestion, les contrôles sont variables. En effet, s'agissant du premier, le contrôle d'efficience, est lié à la confrontation des moyens utilisés et des résultats atteints, tandis que le contrôle d'efficacité est lié à *« […] la confrontation des objectifs visés et des résultats obtenus ».in,* CHEVALLIER J., « *Science administrative* », PUF, 3é édition, 2002, 633.p.

[1539] Quotidien d'informations, *Les Echos*, 15 janvier 2002.

Section II - Acteurs et mécanismes organisationnels et décisionnels entre influences et concertations

L'exercice des activités de l'eau en matière de gestion implique, à la fois, une volonté d'actions de la part des acteurs, suivis d'actes à la fois - administratifs et privés (convention délégation de service public, contrat d'abonnement etc.) s'accompagne d'un concours de pouvoirs et de confrontations sur le plan décisionnel. Ceux-ci sont, certes, difficiles dans ce secteur car la ressource en eau est à l'origine de nombreux différends - entre les États, sur plan national et international, ou encore, entre pouvoirs décentralisés (collectivités) et pouvoirs déconcentrés (Autorités de l'État) – alors que ces derniers contribuent pour une seule et même cause : une meilleure gestion de l'eau. Les premières autorités doivent satisfaire à certains objectifs pour ensuite permettre aux secondes, d'atteindre la leur et qu'ils s'avèrent nécessaires pour arbitrer ces intérêts, souvent, conflictuels avec l'impact des positions dominantes entre différents aspects : politique, juridique et économique. De plus, les décisions prises au sein des instances de l'eau, le sont à plusieurs échelons sur le plan communal et souvent supra communal. Lesquelles ainsi adoptées, le sont par une faible majorité en raison de leurs caractères contraignants : des réponses ont été apportées mais elles sont peu satisfaisantes et ce, au regard de l'arbitrage politique surtout lorsqu'il s'agit d'équité ou d'intérêt général. À cet effet, il est important de faire remarquer que la question relative à la gestion l'eau ou de sa gouvernance, a beaucoup d'influences quant au mécanisme décisionnel (I) ; De plus, dans l'exercice des pouvoirs, les décisions sont, plus ou moins, objectives, elles peuvent prendre une proportion démesurée, éveillant quelques fois, des soupçons face à une population ou singulièrement des usagers de l'eau qui, depuis toujours, sont dans l'attente d'une meilleure prestation. En revanche, les autorités ont, souvent recours à la population pour étayer leur propos, donner un avis favorable voire adopter leur proposition en usant de leur participation. De plus ces autorités vont alors rechercher l'appui du public – la population - afin de renforcer leur volonté d'action afin de faire jouer cette participation. À ce propos, la participation devient, au fil des années - les textes – sur le plan international, national – une valeur essentielle, en contribuant à l'expression de la démocratie participative, comme principe de développement social et singulièrement à la participation ascendante (II).

I - Influence de la gouvernance dans le secteur l'eau et mécanisme décisionnel

Parler d'influences, c'est faire état de l'impact du processus décisionnel dans le cadre de l'organisation et du fonctionnement de la gouvernance de l'eau. Ces actions exercées sur un tel processus ont des conséquences sur les prises de position des différents acteurs concernés et gouverné par leur choix relatif sur l'un ou plusieurs aspects des activités relatives à cette gestion allant jusqu'à surestimer ces performances ou encore méconnaître les faiblesses de celui-ci.

De façon générale, l'objectif d'une telle organisation portant sur la ressource en eau à exploiter est de prendre des mesures – décisions de gestion – visant à assurer une bonne organisation à la fois des services et des prestations, de relever les défis relatifs à cette ressource – sujet emblématique et universel, toujours d'actualité – et enfin de faire un bilan en ce qui concerne son accès. Partant de ces considérations, nous verrons comment la gouvernance, lorsque les décisions ou exigences textuelles ont des influences sur les acteurs (A) et inversement, comment les acteurs, par leurs décisions, ont une influence sur ladite gouvernance de l'eau. (B)

A - Influences de la gouvernance de l'eau sur les acteurs

Les influences de cette gouvernance sur les acteurs dépendent à la fois de la nature des décisions prises et leur application selon l'importance des réglementations ou des décisions hiérarchiques[1540]. Dans ce cadre, celles-ci peuvent être considérées comme des contraintes. À cet égard pour mieux comprendre leurs effets, voyons comment, de façon générale, les prescriptions ou les décisions de ces derniers se manifestent, selon leur niveau d'intervention et, comment cette délimitation s'opère par ce mécanisme institutionnel (1). En effet, cette gestion s'exerce en prenant un nombre important de décisions relatives aux activités concernées. Certaines peuvent provenir des autorités supérieures et auront, plus ou moins, d'impacts sur cette gouvernance (2). Toutefois, au nombre de décisions prises par ces autorités, leurs suivis s'avèrent nécessaires afin d'évaluer sa mise en place et la conformité de celles-ci – activités ou missions - à l'égard des règles ou prescriptions préfectorales, tel est le cas du renforcement de la protection de la ressource en eau par les périmètres de protection (3).

1 - Délimitation des pouvoirs par le mécanisme institutionnel.

Les compétences de droit commun en matière de réglementations à l'échelle locale – c'est-à-dire à l'échelon de la commune ou par les structures intercommunales ou groupement de communes - pour cette gestion sont principalement décentralisées, sont souvent limitées ou parfois très restreintes. Ce processus auquel nous faisons état, est relativement complexe à la fois, par son organisation et par son fonctionnement quant aux nombreuses d'activités qui sont interdépendants : ce sont des opérations qui s'imposent quotidiennement pendant des années ou les contrôles administratifs et techniques sont nécessaires.

Parmi ces missions, celle de la distribution de l'eau, qui se situe au niveau local requiert des décisions qui, dans la majeure partie des situations, sont prises à l'échelon déconcentré, à la fois par l'autorité préfectorale et par l'Agence régionale de santé (ARS) - au sein d'une politique globale, singulièrement celle concernant la ressource en eau – prélèvements, délimitation des périmètres, la qualité de l'eau et ses normes de potabilité. S'ajoutent également des décisions prises par les agences de l'eau (pour la France) ou, les Offices de l'eau (OE) dans les Outremer et notamment en Guadeloupe. Dans ce cadre, une situation va s'instaurer et prendra la forme d'une confrontation entre ces décisions : Celles prises entre les différentes autorités montrent que ces décisions n'ont qu'un objectif déterminé et leurs origines sont diversifiées – autorités décentralisées et autorités décentralisées -. Ces réglementations marquent une délimitation stricte face aux partages de ces dites compétences en ce qu'elles concernent en priorité cette ressource en eau. En effet, le secteur de l'eau est un domaine dans lequel la majorité des activités sont, de plus en plus, économiques ou la rentabilité et la performance sont déterminantes. Elles se confrontent, vu la nature publique de cette compétence alors qu'elle n'est économique mais les prestations. Cette situation est présente sur le terrain. Elle est marquée par une longévité, plus ou moins, absolue, autrement dit depuis plusieurs décennies, avec un nombre d'acteurs aussi. Il y a, à cet effet, une diversification d'acteurs politiques : des administratifs et de nombreuses règles juridiques – réglementations éparses, définissant ainsi

[1540] C'est-à-dire des décisions prisent *« d'en haut »* : les arrêtés préfectoraux

l'implication des compétences de chaque intervenant. Un secteur dans lequel les compétences sont partagées au sein d'un même niveau hiérarchique c'est-à-dire les pouvoirs et les services déconcentrés entre eux (l'autorité préfectorale, l'Agence régionale de santé etc.) mais également les pouvoirs des services décentralisés entre eux. Il en résulte que les décisions sont souvent prises des deux ordres : dans le cadre intentionnel et celles relatives à la ressource en eau, souvent par les autorités supérieures. Le plus souvent, les activités sur le plan local coexistent avec le secteur privé – l'externalisation[1541] – dans lequel les relations avec les usagers ou encore de la gestion ou prestation privée et des exigences du fonctionnement institutionnel en cas d'externalité et plus précisément lorsqu'il s'agit de transferts conventionnels de compétences etc. À ce niveau, les décisions de gestion sont nombreuses, de plus elles se chevauchent et parfois se complètent, s'opposent ou encore sont contradictoires. Il peut s'agir de décisions relatives aux périmètres intercommunaux notamment celles de la protection des eaux etc. il y a également des décisions qui sont déterminantes lorsqu'elles concernent la gestion de la ressource : l'autorité préfectorale par ces décisions administratives – arrêtées préfectorales pour une interdiction, une prévention ou une installation et d'autre part, par des circulaires administratives pour des raisons de protection de la ressource[1542], pour mettre en place un *« plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe… »*[1543], Ou enfin par des instructions, notamment celle relative aux *« limites de qualité des eaux destinées à la consommation humaine pour les pesticides… »*[1544].

Par ailleurs, sur le plan local les décisions relatives à la mise en place de l'organisation de la structure de gestion du service d'eau sont à la charge des collectivités. La ressource en eau, étant un aspect de l'environnement, est soumise à certaines catégories de décisions, notamment celles relatives à la protection et à l'amélioration de la biodiversité (car celle-ci est une protection pour la ressource en eau), ou encore, celles relatives à la qualité de l'eau. Enfin, nous avons également, les décisions qui sont prises par les instances de l'eau - agences de l'eau (pour la France hexagonale) et singulièrement s'agissant des territoires des outres mer, les offices de l'eau. Ces instances interviennent sur le plan local, dont les collectivités gestionnaires – communes et/ou groupements – regroupées en leur sein se partagent les pouvoirs en prenant dans un commun accord des décisions sur la ressource en eau, telles que la mise en place des programmes pluriannuels, les questions financières – redevances et autres – l'un des documents les plus significatifs sont celui du schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE). Ces outils définissent les orientations et les actions pour une gestion équilibrée et durable de l'eau et des milieux aquatiques, notamment en Guadeloupe. Il en résulte que les mesures administratives ou décisions de gestion exercent des pressions sur cette gouvernance quant à leur diversification.

1541 Selon la définition donnée par le dictionnaire le Robert, c'est *« Action d'externaliser, de confier à une entreprise extérieure (une tâche, une activité secondaire). »*

1542 Par exemple, Circulaire du 3 août 2010 relative à la résorption des déséquilibres quantitatifs en matière de prélèvements d'eau et gestion collective des prélèvements d'irrigation dans les bassins où l'écart entre le volume prélevé en année quinquennale sèche et le volume prélevable est supérieur à un seuil de l'ordre de 30 %, BO min. écologie n° 2010/17, 25 septembre 2010

1543 Circulaire du 29 juin 2016 des ministères de l'Environnement, de l'énergie et de la mer et des Outremer, relative au plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion, Mayotte et Saint-Martin.

1544 Instruction DGS/EA4 n° 2010-424 du 9 décembre 2010 relative à la gestion des risques sanitaires en cas de dépassement des limites de qualité des eaux destinées à la consommation humaine pour les pesticides en application des articles R.1321-26 à R.1321-36 du code de la santé publique, J.O.R.F du 15 févier 2011.

2 - Diversification des décisions et leur effet sur la gouvernance

Les décisions prises dans le secteur de l'eau, quelle que soit leur nature auront toujours des impacts sur le processus de gestion. Cette dernière, malgré son caractère vulnérable, les acteurs sont nombreux et les compétences sont davantage partagées. Une gestion qui est régulée par des décisions de natures différentes, elles sont nombreuses. À cet égard, l'on s'intéressera sur l'importance des décisions prises par ces acteurs de l'eau : par ces autorités supérieures – préfets, agence régionale, Office de l'eau / Agence de l'eau, mais également par des juridictions administratives et civiles. De façon générale, l'ensemble des mesures prises par l'autorité préfectorale est, souvent, en accord avec les décrets, les directives ou les circulaires prisent dans ce secteur à l'échelon national, comme celles qui sont relatives aux transferts de compétences où à des aménagements, notamment celle qui a été prévue par la réforme du 3 août 2018[1545]. Au-delà de ces mesures nationales, le préfet est habilité à prendre également des mesures – celles, placées sous son autorité et ses services - sur le plan local. En effet, dans le cadre de la police de l'eau : des arrêtés préfectoraux portant sur la qualité de l'eau, des restrictions d'usage de l'eau en période de stress hydrique ou encore celles relatives à la sécheresse – en Guadeloupe par exemple [1546]-.

Par ailleurs, des décisions de natures différentes sont également imposées au processus et pour ceux qui sont en charge la gestion, par exemple la pollution des cours d'eau sur le plan local. En effet, c'est lorsque la commune, détentrice du pouvoir de police sur son territoire – de l'eau douce - peut être tenue pour responsable de ces désagréments ou le cas échéant, selon certaines situations, l'État ! En effet, les pollutions ne sont que des infractions dont leur nature peut être civile et le plus souvent des infractions pénales. Il en résulte d'une responsabilité prononcée par le juge mettant en cause la responsabilité du maire selon la nature et l'origine de la pollution, celle relative aux inondations, ou au produit déversé dans un cours d'eau, par exemple, et comme nous l'avons précédemment précisé, les principales sources de pollutions sont celles des activités agricoles : en Guadeloupe, l'exemple de la chlordécone, polluant plusieurs sites, notamment des cours d'eau des territoires communales, dont les responsabilités ne peuvent, à ce jour, être établies entre les collectivités et l'État ! Nous avons ensuite les pollutions industrielles : la présence de micro-organismes pathogènes a été détectée, l'exemple de la pollution industrielle à Vesoul en 2003[1547] ; sans oublier celles concernant des activités humaines. De façon générale ces pollutions affectent la qualité de l'eau douce, de plus le fait que cette ressource transcende les frontières territoriales la pollution s'étend à d'autres cours d'eau et sur le plan institutionnel. Cette situation est d'une complexité administrative, dont le juge administratif doit se placer sur le plan environnemental en faisant appel aux droits applicables, autrement dit les dispositions du code de l'environnement pour tenter d'assainir cette problématique et parfois fait appel à certains principes comme le principe de précaution car c'est un risque comme le précise l'article 5 de la Charte de l'environnement de 2004[1548]

[1545] La loi n° 2018-702 du 3 août 2018 modifie les dispositions de la loi *« NOTRe »* relatives au transfert des compétences eau et assainissement des communes aux communautés de communes.

[1546] Voir par exemple, Arrêté DEAL/RN n°2017- du 23 septembre 2017 portant restriction provisoires en matière d'usage d'eau, Préfet de la région Guadeloupe, Recueil des actes administratif, septembre 2017

[1547] En effet, en 2003, à Vesoul une épidémie de gastro-entérite est survenue quelques jours après la pollution du réseau d'eau potable par un rejet industriel. Ainsi, l'existence de micro-organisme pathogène a été détectée dans l'eau du robinet.

[1548] Selon cet article 5 de la Charte : *« Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage »*

ou allant jusqu'à reconnaître comme un dommage écologique consacré en son principe dans l'affaire de l'Erika[1549]. Il en résulte que ces décisions tenteront d'assainir ou de réparer certains préjudices, comme ces dernières et qu'en effet, c'est le préfet, sous l'influence de la jurisprudence, qui va imposer des prescriptions contraignantes pour que leurs auteurs puissent réparer où remettent en état les sites pollués en application des dispositions de l'article L. 512-17 du code de l'environnement[1550]. Autant de décisions influençables qui, pour avoir une idée claire là-dessus, nous pouvons prendre le cas de celle relative au renforcement de la protection de la ressource.

3 - Contrôle de l'exécution des décisions : cas du renforcement de la protection de la ressource en eau par les périmètres de protection.

Dans le cadre de la gestion de la ressource en eau certaines décisions doivent être prises et elles sont déterminantes. Il s'agit ici des décisions ou actes, relatives aux périmètres de gestion. Celles-ci ont toujours une forte influence sur la limite territoriale, car elles vont délimiter voire parcellariser la zone de protection sur ces territoires, le plus souvent, sans tenir compte de la disponibilité ou pas de la ressource en eau douce. Ces décisions sont actées, le plus souvent, après le choix du mode de gestion et la nature de la structure. En effet, celles relatives aux périmètres de protection des eaux douces sont diverses car il y a une logique dans la détermination desdits périmètres à chaque niveau d'activité. En revanche, dans le secteur de l'eau, les périmètres de protection ont un double but, comme nous l'avons déjà évoquée, celles qui concernent la délimitation des structures intercommunales et celles relatives la délimitation des zones ou espace territorial pour des raisons de protections de la ressource en eau destinée à la production des eaux, contre toutes dégradations – volontaires ou involontaires – de pollutions diffuses.

C'est un outil réglementaire qui a été instauré et qui est constamment rappelé par les réformes successives de l'eau et notamment par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et inscrit dans au code de la santé publique à l'article L-1321-2. Il constitue, ainsi la limite de l'espace réservé réglementairement autour d'un captage utilisé pour l'alimentation en eau potable. En effet, c'est une procédure qui est très contraignante. Elle procède en plusieurs étapes successives afin d'optimiser son effet structurant, et surtout d'un suivi régulier du montage des dossiers c'est-à-dire depuis sa préparation jusqu'à l'arrêté préfectoral. Comme celle-ci, les étapes de la procédure concernant ces périmètres de protection des captages sont établies sur des bases législatives et réglementaires solides. Rappelons que la loi 64-1 245 du 16 décembre 1964, a été confortée par la loi 92-3 du 3 janvier 1992 et ensuite par la loi 2 004-806 du 9 août 2004. Ces textes ont, au fils des années, rendu obligatoire cette protection avec des aménagements[1551]. De plus, la loi sur l'eau de 2006 a d'autant plus, élargit son champ de protection, en passant de la ressource en eau douce jusqu'à celle des milieux aquatiques d'où l'intérêt de s'intéresser aux contrôles ou aux suivis des décisions qui ont été prises à cet effet. L'intérêt d'une telle étude est de mettre en avant un problème récurrent qui pèse sur les acteurs quant aux exigences textuelles de cette gouvernance – réformes, réglementations et autres - et

---

[1549] Décision de la Cour de cassation du 25 septembre 2012, *Op. cit.*

[1550] Voir C.E., 12 janv. 2009, *France Nature environnement*, req., n° 289080 Inédit au Rec. Lebon ; CAA Lyon, 11 juill. 2013, *Sté Brenntag*, n° 12LY01365

[1551] Arrêté du 6 août 2020 relatif aux modalités d'instauration d'un simple périmètre de protection immédiate pour les captages d'eau destinée à la consommation humaine pris en application des dispositions de l'article L. 1321-2 du code de la santé publique

singulièrement de leurs suivies, avec une inquiétude pour les collectivités c'est l'absence de conformité en matière de mise en place ou le non-respect des limites de l'espace réservé réglementairement. L'importance des mécanismes relatifs à l'institution des protections est rappelée par les juridictions financières à travers des rapports, c'est-à-dire celui de la Cour des comptes et de la chambre régionale des comptes, et l'on constate donc que le renforcement de la protection de la ressource en eau est régulièrement recommandé par ces derniers.

Par ailleurs, cette création de périmètres spécifiques est une réponse aux problèmes sanitaires dans laquelle l'on retrouve un corps de règles et des mesures de polices spéciales qui sont relatives à ces périmètres et dont leurs suivies ou leurs contrôles ne sont pas satisfaisants ! En première partie d'étude nous avons montré comment ces périmètres étaient une nécessité pour la gestion de l'eau, autrement dit c'est une obligation mais s'agissant de leur application cela est beaucoup plus difficile sur certains territoires exigus comme la Guadeloupe. En effet, la réglementation prévoit trois niveaux de protection – immédiate, rapprochée et éloignée -, si la première a été mise en place, la seconde est mise en place sur certains territoires, et la dernière, la mise en place s'avère difficile. Il est vrai que la mise en place cause problème pour certaines collectivités (acteurs), cela nécessite une interrogation relative à leur contrôle ou encore de leur suivi en terme des décisions et leurs impacts. Dans ces conditions les principaux acteurs, surtout sur le plan local sont confrontés à ces contraintes : La question que l'on se pose est de savoir : comment lutter contre les pollutions alors les périmètres de protection des captages n'est que partiellement installé ? Sur le principe, l'ensemble de ces partenaires s'accordent et viennent s'incruster involontairement des facteurs qui sont difficilement maîtrisables ou, si une possibilité le permet, c'est avec certaines diplomaties que les autorités y arriveront. Ainsi les différents obstacles à faire face sont les suivants et concernent la propriété privée, l'emplacement du périmètre (situation foncière), ou encore la nécessité ou non de procéder à l'expropriation etc. Ce sont autant d'éléments dont leur solution prendra un temps, alors que dès l'élaboration du Plan National Santé Environnement (PNSE), celui-ci avait été prévu par la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, prévoyait que 80 % des captages d'eau potable soient régularisés en 2008 et 100 % en 2010. Quelques années plus tard, en ce début d'années 2019, le compte n'y est toujours pas, malgré certaines améliorations dans ce secteur en Guadeloupe, le retard est considérable comme le souligne le Schéma d'Aménagement des Eaux de Guadeloupe (2010-2015), alors qu'il y a un peu plus de la moitié de ces outils qui est installée. La situation n'a pas vraiment évolué, en revanche cela à entraîner des conséquences beaucoup plus graves comme le souligne l'audit sur l'eau de mars 2018, l'objectif de finalisation en matière de mise en place des décisions - arrêtés de périmètres de protection des captages – exerce une forte pression sur ces acteurs locaux : qu'en est-il dans le cas inverse, ce sont eux qui vont influencer cette gouvernance par l'effet de leurs décisions.

B - Influences des acteurs sur la gouvernance de l'eau

Ces influences dont nous faisons état, relèvent de nombreuses décisions prises par des acteurs de l'eau sur le plan local dans ce secteur qui sont, plus ou moins, contingentes. Ces derniers - gestionnaires – qu'ils assurent une gestion publique ou privée ou encore les deux – disposent de certaines facultés qui sont offertes par les textes – règlements, décrets et autres – pour rendre encore plus performante cette gestion. Qu'en appliquant partiellement certaines mesures ou en faisant l'impasse sur certaines, cela peut affecter ou de porter atteinte aux structures ou à une partie de la chaîne d'activités du service d'eau potable. En revanche, Il arrive qu'ils fassent un certain usage de

prérogatives en termes de choix décisionnels ou encore d'appliquer, non seulement les décisions reçues par ces autorités supérieures sans tenir compte des prescriptions juridiques, mais encore les siennes, c'est-à-dire, les choix du mode de gestion dans la gouvernance sur le plan local et son influence, (1). De plus, s'agissant de la prestation, autrement dit de la satisfaction de l'accès à l'eau, l'intervention des collectivités gestionnaires de ce secteur sur le territoire, quant au problème de raccordement, celui qui est dû au schéma de desserte est trop aléatoire (2). Par ailleurs, si l'eau constitue un défi quant aux actions à mener sur le terrain, la vision qu'ont les autorités sur le plan local est trop restrictive - frein au développement en termes de gestion - car le territoire de gestion de ladite ressource (et donc des dynamiques de gouvernance entre les acteurs) devrait dépasser les frontières pour se projeter vers l'extérieur afin de trouver une issue aux problématiques récurrentes (3). Ces facteurs évoqués ont des influences sur la gouvernance dont les acteurs – sur le plan local - ont une grande part de responsabilité.

1 - Choix de mode de gestion et son influence sur la gouvernance

L'influence que la collectivité ou singulièrement, les acteurs qui ont en charge cette gestion, s'explique par le fait que lorsqu'ils vont se donner une ligne de conduite en imposant, juridiquement ou pas, certaines contraintes à son organisation, le plus souvent dans le respect de la réglementation. En revanche, certaines décisions peuvent être prises en méconnaissant certaines règles relatives à cette gestion, lesquelles pris avec l'appui des dispositifs réglementaires ou encore moins, instaurer un nouveau cadre d'intervention dans ce secteur. C'est principalement par la latitude que les textes leur offrent, autrement dit, leur donnant une faculté ou une liberté dans leur choix et décisions finales. Nous avons vu que la question de la gestion institutionnelle est toujours une problématique[1552] qui, en réalité l'est beaucoup moins, en raison du choix qui est soumis au principe juridique de la libre administration des collectivités locales. Laquelle permet, dans ce cadre, de faire un libre choix du mode de gestion, autrement dit, en toute objectivité faire un choix libre et éclairé de la part de ceux qui auront cette charge. En général, le choix des formes d'exercice des activités économiques ou encore des modes de gestion est laissé à l'initiative de ces acteurs, principalement ces gestionnaires. Ce choix de la forme de structure par leurs acteurs, sur tel ou tel aspect du processus de gestion est significatif, en ce qui nous concerne car ce choix est fait de façon unilatérale, en l'absence de la participation des usagers du service. Ces derniers devraient au moins être consultés ou encore être informés en amont, pour avis mais en vain ! C'est en effet dans un cadre est particulier qu'il s'accorde : celui-ci est conventionnel, et le plus souvent porte sur la délégation de service public. En effet, l'on a constaté que depuis les années 1970, la délégation à des entreprises privées prédomine dans le secteur de l'eau. Plus de 50 % de la distribution de l'eau potable est assurée des prestataires privés.

Il va sans dire que le choix du mode de gestion s'accompagne également de sa forme juridique et fiscale. Ce choix est plus qu'une alternative pour ces gestionnaires, de plus, c'est un moyen les permettant d'exercer leurs pouvoirs en termes d'organisation de ce secteur, qui est, en général, soumis aux textes réglementaires avec des soubresauts, datant depuis près d'un siècle. Le choix du mode gestion sera inexistant si l'on n'avait pas pris en compte la maîtrise de la ressource en eau et qu'ensuite s'implique sa gestion par un processus. Aujourd'hui celui n'arrive pas à résoudre les problématiques

[1552] Voir, *« Une gestion concédée emportée par le libre choix du mode de gestion : un gage de sécurité ? » Supra,* p.123

de l'accès à l'eau, car la nature du choix à des impacts considérables sur ce processus, l'évolution démographique s'impose, et des phénomènes particuliers divers. En effet dans la plupart des cas, c'est un choix de convenance ou d'« *opportunité* »[1553] qui influe sur cette gestion. À cet effet, lorsque l'autorité organisatrice souhaite conserver l'exploitation du service, sa position juridique quant au mode de gestion porte sur le mode de la régie, et inversement lorsque celui-ci est concédé – transferts de certaines activités – c'est la délégation de service publique. Il en résulte que ces choix, qu'ils soient judicieux ou pas, ont de nombreux effets, souvent négatifs sur le processus, si bien qu'à première vue, ces procédures dégagent une pluralité d'entités gestionnaires. L'on sait que, le jeu de dédoublement au sein de ces entités est pratiquement impossible, c'est-à-dire il y aura toujours un fonctionnement qui est à la fois administratif, technique et financier. Il est encore possible d'avoir moins d'entités gestionnaires avec un opérateur privé ou spécialiste.

2 - L'intervention des collectivités gestionnaires de l'eau potable sur le territoire et la desserte

La question de la desserte en eau et celle du problème du raccordement, préalablement traitées sont des problématiques, dont certaines décisions prises par les autorités locales ont une influence sur le processus et surtout en ce qui concerne la non-satisfaction de l'accès à l'eau. Dans ce cadre sa distribution à la population est principalement concernée. Ces autorités interviennent selon les textes leur attribuant cette prérogative – la desserte – selon lequel son application est souvent difficile quant à la zone territoriale considérée. C'est une obligation qui relève de cette compétence « eau », quant à la nécessité du *« produit »* distribué par ce service, mais qu'en revanche, pouvant être à l'origine d'un risque quelconque lorsque la question du manque d'eau – cause de pollution par exemple -, et beaucoup plus grave, lorsque le raccordement n'est pas assuré comme le prévoit le schéma de desserte des zones à desservir. En effet, cette compétence permet aux collectivités, d'une part la commune d'intervenir sur l'ensemble de son territoire ou d'autre part, dans le cadre de groupement de communes, permettre à la structure intercommunale d'intervenir sur l'ensemble de son périmètre. Or, ces périmètres étant impliqués dans la gestion de l'eau, soulève l'une des difficultés, c'est le problème du raccordement des espaces ou d'habitations isolées sur le territoire communal. À ce propos, nous avons vu l'importance de la desserte quant à son schéma de distribution d'eau potable[1554] et les garanties de l'accès l'eau, alors que les usagers, abonnés ou éventuels abonnés audit service d'eau pourront ou pas, être raccordés au réseau d'adduction d'eau. Cette situation est anormale ; elle nous permet d'apprécier l'influence des acteurs ou de leurs interventions dans cette gouvernance. À cet effet, la question que l'on se pose est de savoir*, qu'elles sont les raisons qui ont conduit les collectivités faire certains choix sur tel aspect de cette compétence, ou comment justifier un tel refus, est-ce une raison politique, économiques ou financières locaux ?* Précisons que les interrogations relatives au raccordement sont anciennes, celui-ci est une composante des compétences cumulatives pour satisfaire l'accès l'eau[1555]. À cet effet, le rapport du Conseil d'État de 2010[1556], dans ces considérations générales, en faisait une priorité, à la fois sur le plan international et sur le plan national : c'est une priorité de raccorder l'ensemble de la population et surtout d'accroître l'offre. Si

---

1553 RADENAC C., *« la régie comme mode d'exploitation des remontées mécaniques », Op. cit,* p.13.
1554 Article L. 2224-7-1 CGCT, *Op. Cit.,*
1555 *Infra,* Partie I, Titre II, Chap. 1, Sect. 1(3), *« Le refus du raccordement et garantie d'accès à l'eau »*
1556 Rapport Conseil d'Etat, « L'eau et son droit », *Op.cit,*

elle est acquit en France depuis la fin du XXe siècle en théorie, dans la pratique le résultat est beaucoup plus décevant. C'est dire que cette problématique du raccordement, de tous aux réseaux est une grosse problématique au plan international. En revanche au plan national, voire local la législation ou singulièrement les réglementations sont, plus ou moins contradictoires lors de son application faisant un *« droit d'accès limité »*[1557] ou pour des raisons financières. Autrement dit, ces règles de droit montrent une certaine insécurité quant à cette priorité disons, imprécises, confuses ou incompréhensibles pour ces collectivités. De façon traditionnelle la demande en eau potable se traduit dans sa forme légale, par la procédure du raccordement ou demande de branchement, à cet effet le code de l'Urbanise permet à un particulier ou un contribuable de la commune lors de la délivrance du permis de construire et devrait, automatiquement, lui donner le droit d'être raccordé aux réseaux publics d'eau. Cela n'est pas aussi simple que cela, car dès lors que le lieu de la construction ou le secteur considéré ne figure pas dans une zone desservie par le réseau de distribution d'eau potable définie par le schéma, la collectivité n'a pas d'obligation de desserte. À cet effet, le Conseil d'État a, pratiquement, dans le même temps considéré qu'une collectivité territoriale n'a pas l'obligation de raccorder au réseau public d'eau potable un hameau éloigné de l'agglomération principale[1558]. De plus les dispositions du code des collectivités territoriales dans son article. L. 111-6, n'autorise pas le raccordement dans des circonstances particulières lorsque la demande construction n'a pas reçu un avis favorable à l'intéressée, ou enfin qu'en cas de refus celui-ci doit véritablement être motivé[1559]. Il arrive également qu'un terrain ne puisse être raccordé au réseau en raison du coût des travaux beaucoup trop importants[1560]. Dans ce cadre la collectivité peut installer une extension du réseau à sa charge ainsi que son financement. Par ailleurs, s'agissant des immeubles préexistants à la réalisation du réseau, la collectivité percevra des frais que sur le coût effectif du branchement au réseau. La haute juridiction saisit à ce propos, a considéré que la perception supplémentaire d'un *« droit de raccordement »* est illégale, car celui-ci est dépourvu de base légale et ne peut être considéré comme une redevance pour service rendu[1561]. À propos de la question de desserte, celle-ci aurait pu faire appel à la participation des usagers pour de telles opérations et nécessité plus de transparence singulièrement leur participation financière. Cela a été une préoccupation pour ces autorités locales qui a permis d'interpeller le gouvernement ; ainsi, dans une question *« portant sur l'obligation pour la commune de procéder au raccordement au réseau d'eau d'habitations »*[1562], ainsi qu'en 2012[1563], à propos, *au « raccordement au réseau public d'eau potable des maisons d'habitation et des bâtiments à usage agricole »*, la participation est valable, pour les raisons évoquées ci-dessus, dès lors que la collectivité à, préalablement, inscrit dans son schéma de desserte, dans son programme ou prévoyait la création d'un segment de voie naturelle. Il en résulte que des dispositions comme telles,

---

1557 En effet, l'article L. 210-1 du Code de l'environnement, précise que l'usage de l'eau appartient à tous et si chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable, ce droit doit s'exercer « *dans des conditions économiquement acceptables par tous* », T.A., Grenoble, 10 mars 2011, M. et Mme Szypkowski, Req., n° 1001548, AJDA 2011, p. 2297, note Ahoulouma F.

1558 C.E., 30 mai 1962, *Parmentier, Op. cit*

1559 Le conseil d'État a validé un refus pour le raccordement d'un hameau éloigné de l'agglomération principale, C.E., 30 mai 1962, Parmentier Op. cit

1560 Cass. Civ, 3e Ch., 27 novembre 1991

1561 C.E., 24 mai 1991, *Mme Carrère*, Req., n°89.675, Rec. Lebon

1562 Une réponse du ministre de l'Intérieur (Rép. min. à QE no 608, JORF, Sénat Q. 2 janv. 2003, p. 58)

1563 Question écrite n° 3309 de Mme Marie-Jo Zimmermann (Les Républicains - Moselle), *« raccordement aux réseaux publics financement», Op. cit,*

produits des impacts sur le fonctionnement du processus : qu'en est-il de la ressource en eau et la vision que peuvent avoir les collectivités.

3 - Une vision trop restrictive de la ressource en eau sur le plan local

La ressource en eau douce est universelle, elle transcende les frontières quelle que soit la dimension géographique d'un territoire. Sachant qu'elle est une chose commune à la disposition ou à l'usage de tous, malheureusement les autorités locales ont une vision beaucoup trop restrictive de cette ressource en eau – souvent abondante, comme c'est le cas sur ce territoire de Guadeloupe. Cette vision devrait être beaucoup plus étendue autrement dit, avoir une vision dont la portée dépasse le cadre local et national pour comprendre et apporter des solutions à leur problème. Sur le plan national et surtout international les *« grandes messes sur l'eau »*, triennales - différents sommets - organisées ne sont que des lanceurs d'alertes, ceux-ci visent des projets en reconnaissant tels ou tels points qui concernent la ressource, par exemple l'accès à l'eau, et les enjeux économiques de cette ressource. En revanche ces visons demeurent trop généraux, et produisent peu d'effets sur ces territoires des outre-mer. Par ailleurs, malgré ces évolutions juridiques de nombreux efforts restent à faire. Comme nous l'avons souligné en première partie de l'étude, ces territoires ultramarins ont un retard dans leur développement surtout dans ce secteur, mais à travers les discours – fleuves - de ces autorités locales, cette vision qu'ils ont sur l'eau, ne donne pas l'impression qu'ils ont véritablement compris l'importance de cette ressource et d'envisager une méthode pour mieux la gérer. En effet au XXIe siècle, la gestion de l'eau est une préoccupation quel que soit le mode de gestion mais la finalité c'est qu'elle soit de bonne qualité – potable – pour être bu, et que les autorités mettent en place des protections c'est-à-dire les périmètres de protection, comme l'exigent les réformes sur l'eau. Ce processus est rappelé depuis plus d'une cinquantaine années - outils réglementaires issus de la loi de 1964 pour la lutte contre les pollutions ponctuelles et dont son obligation est rappelée en 1990 par une circulaire, celle *« relative à la mise en place des périmètres de protection des points de prélèvements d'eau destinée à la consommation humaine »*[1564], puis confirmé par les réformes successives de l'eau, notamment celles de 1992 et 2006. De plus, d'autres facteurs comme l'usage de l'eau sont utilisés de façon raisonnée[1565] de sorte qu'en termes quantitatifs, la dimension de durabilité puisse s'imposer dans le temps. Ces considérations évoquées sont acceptables, car c'est sur le plan locale que ces exigences sont satisfaites, à cela devrait s'ajouter une dimension beaucoup plus large, voire supra communal, national mais universelle et global. Rappelons que la gestion de l'eau soulève une difficulté sérieuse, c'est celle qui concerne les modalités de régulation de la ressource dont certains territoires français sont beaucoup plus avancés que d'autres. Cette régulation dépasse le cadre local ou supra-étatique, en raison de l'intérêt national voire international de sa gestion à l'exemple des exigences de la directive-cadre européenne sur l'eau de 2000 (DCE). Rappelons que, les transformations des opérations production et du/des modes de consommation ont fait évoluer voire valoriser, de façon manifeste la place de cette ressource dans le système économique et social, malgré l'inobservation des spécificités du territoire. Mais, la ressource en eau proprement dite, apparaît comme un support et non un levier – pouvant être mise en œuvre – celle permettant son évolution.

[1564] Circulaire du 24 juillet 1990 relative à la mise en place des périmètres de protection des points de prélèvements d'eau destinée à la consommation humaine, *Op. cit*

[1565] Voir, *« économie de l'eau quant à l'usage résonné» infra*, p. 294

L'on constate en revanche, qu'une certaine position est maintenue, elle est, pour le moins, figée sur cet aspect, alors qu'elle peut être combattue malheureusement affiche, de nos jours, une certaine instabilité chronique qui affecte par ainsi l'évolution du cycle de l'eau ou hydrologique - ou cycle domestique ou cycle urbain -. Il s'ensuit également que sur le plan local, en absence de d'éléments extrêmes, ou si c'est le cas, la prise en compte ou l'application de certaines dispositions ne s'appliquent que partiellement ou, pas du tout. Prenons le cas la gestion globale de l'eau initié par la directive-cadre sur l'eau et mis en application par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 nous constatons que les objectifs non atteints en 2015, on pense qu'ils le seront à l'orée de 2027. Cette situation est très préoccupante pour ces autorités locales, si l'absence de concertation sur celle-ci ne cesse cela produira à terme des effets négatifs pour encore quelques dizaines d'années. Il en résulte que ces influences d'un côté comme de l'autre permettent de mettre en avant l'absence de participation – totale ou partielle - de la population alors que lors du Grenelle de l'environnement, l'accent a été mis sur la nécessité d'une meilleure participation des parties prenantes, dont la population pour une meilleure gouvernance[1566], telle celle de l'eau.

II - Contribution à la participation ascendante.

Cette participation, à laquelle nous faisons état, est depuis quelques années, une contrainte, qui se démocratise – les usagers agissent en tant qu'acteurs de ce système - progressivement, qu'elle soit de type descendante ou ascendante. Celle-ci, avant d'être « *apprivoisée* » ou rendu sociable par la législation française, a fait l'objet de nombreux débats, certes, enflammés, à la fois sur le plan national que sur le plan international. Si en tant que principe, ses effets ont peu de succès, il est probable que son contenu n'a pas un effet « *scintillante* », celle-ci devrait être nécessaire à l'endroit d'une compétence déterminée. En effet dans le secteur de l'eau, elle se pose avec acuité. En outre la participation de ces derniers et leurs apports peuvent être beaucoup plus légitimes car ce sont eux qui vivent les situations au quotidien. Ainsi, avant d'aborder ce principe de participation, voyons à travers les pratiques théoriques, comment cette participation a eu du mal à s'imposer. Précisons que ces théories peuvent être utilisées en droit public, mais en l'analysant sur le plan de la science politique cela nous permettra de comprendre l'intégration de ces outils théoriques dans la recherche d'un équilibre entre proposition et attente de la population et singulièrement les usagers (A), qui, ensuite de voir comment le principe de participation s'est, au fil du temps, imposé. Il en résulte que l'implication de la population dans un projet d'avenir notamment dans le cadre de la gouvernance de l'eau ; À cet effet, dans cette dynamique, il s'agira pour nous de (re) placer et donner de l'effet à ce principe - de participation — (B).

A - Contribution à l'intégration d'outils théoriques et recherche d'équilibre entre propositions des autorités et attentes des usagers.

L'usager est un acteur, même s'ils bénéficient d'une prestation, sa contribution à la construction d'un projet n'est pas de trop. Lorsque la doctrine écrit que *« la gestion des ressources en eau s'articule, pour l'essentiel, autour d'une vision fonctionnaliste*[1567] *limitée à la gestion du*

[1566] Cette garantie d'une bonne gouvernance est ainsi citée dans le préambule du Grenelle : Ainsi, au préambule du Titre V, « *Gouvernance, information, formation »*

[1567] Le fonctionnalisme est une *« théorie qui accorde une place prépondérante à la fonction des éléments d'un système et au fonctionnement du système »*, Dictionnaire le Robert

nombre d'usagers »[1568]. Cela peut s'avérer particulièrement vrai, mais nous ne partageons pas cette vision car, nous le répétons, les usagers du secteur de l'eau sont en nombre trop important pour ne pas être consultés sur un projet du territoire ou formes administratives concernant la gestion leur concernant. Il en résulte que l'implication des usagers dans le développement (aménagement) ou l'amélioration de ce secteur est possible[1569], d'autant plus que cela leur permettra d'être au cœur des enjeux environnementaux des communes. La difficulté tient ici, à la plus grande verticalité d'un projet, celui de la ressource en eau et singulière de sa gestion, laquelle se réclame d'un projet d'avenir, de transformation ou de mutation etc. En effet, l'implication directe, souvent indirecte des usagers s'oppose à l'application ou à l'usage dudit principe - de participation – selon lequel le point d'équilibre entre eux ne semble pas être une préoccupation pour les autorités administratives, ce qui peut, d'ailleurs, se comprendre. En effet, pour comprendre les raisons nous utiliserons le procédé appliqué en science politique et singulière dans le cadre de politique publique. En effet, la ressource en eau est d'abord une question de politique publique, donc sur le plan politique, deux outils sont utilisés : d'une part, l'offre politique, qui est une proposition faite aux électeurs et singulièrement dans le secteur de l'eau : l'offre de gouvernance de l'eau. Dans notre démarche, l'on intégrera en tant cohérence horizontale ou gestion de type *« top-down »* (1), et ensuite, l'on s'intéressera sur la question de la demande dans laquelle s'inscrivent les attentes des usagers du service ou de sa gestion institutionnalisée. Lesquelles se traduira par la cohérence verticale ou gestion de type *« Buttom-up »* (2) et enfin, nous verrons si l'on obtient un consensus de l'analyse de ces deux outils de communication (3).

1 - Démarche horizontale ou gestion de type *« top-down »*

La démarche horizontale, dite « *top-down »,* ou descendante est une théorique utilisée en science politique. Celle-ci permet de comprendre comment s'imposent les décisions lorsqu'elles sont prises et transmises en l'absence de la population : c'est l'effet du haut – *les gouvernants* - vers le bas – *la population*. Cette vision ou méthode n'est pas si étrangère qu'on puisse le croire, elle est souvent pratiquée par les autorités administratives et politiques qui sont toujours placées au-dessus, populaire, dirait-on ! Dans le cadre de la démocratie participative, ce dispositif - *« top down »* - est mis en place par les autorités publiques et, surtout, ne vient pas *« du bas »*. De façon générale, ce sont les instructions qui sont transmises en amont. En effet, dans le secteur de l'eau, sur le plan déconcentré ou décentralisé, les objectifs sont fixés par les autorités gestionnaires, avec leurs attentes et ainsi communiqués à la population. Par ailleurs, cette approche – avec sa logique de sélection - permet de prendre en compte un ensemble l'élément qu'elle va, ensuite, être évalué et puis être traduite. L'application d'une telle approche à notre étude, est, principalement, centrée sur la réalisation d'un objectif déterminé, c'est-à-dire des moyens et la mise en œuvre par un processus de transmission et d'application des règles, dont la vision est impulsée par ces autorités publiques ou politiques. Laquelle - cette théorie - consiste à relayer les responsabilités décisionnelles à une ou à quelques institutions centrales dominantes sur le plan national (ministères, organisme public de gestion) et sur le plan local (collectivité).

[1568] ALEXANDRE O., *« Le territoire dans les stratégies de gestion de l'eau. De l'intégration sectorielle à l'intégration des territoires au Maroc »*, Géocarrefour, vol. 79, n°2, 2004, p. 99

[1569] Principe de participation du public est concept reconnu à Rio en 1992.

Cette vision « *pyramidale* » est souvent peu efficace, ou d'une proposition peu réfléchie, c'est la raison pour laquelle l'on ne pourrait se contenter d'une simple volonté de ces autorités, de la perspicacité de celle-ci, qu'elle soit véritablement exprimée sous la forme d'un objectif – déterminé selon leur vision – qui est, plus ou moins, érudite ou expérimentée, ou encore réaliste pour qu'un changement puise se produise. Malheureusement, ce qui est regrettable, nombreux sont les changements qui échouent en raison de certaines insuffisances, comme la prise en compte des réelles attentes de ceux – ces usagers - qui en bénéficient d'une prestation – service de distribution d'eau potable : comme quoi, l'utopie serait peut-être le meilleur réalisme ! D'ailleurs, nous l'avons bien constaté, que les formes de mise en œuvre de la politique l'eau ne l'ont pas été à l'identique par rapport au territoire national – la France -, où les premières réformes dont leur application n'a été que partielle, ou les circonstances de l'époque ne le permettaient pas dans les territoires français d'outre-mer, à l'image de la Guadeloupe. Une politique qui s'est instaurée au coup par coup, sans plan ni schémas adaptés. L'absence de l'autorité publique – l'État – et l'implication des autorités locales n'ont pas permis qu'il y ait une bonne cohérence sur cette question. Il en résulte d'une inadaptation aux circonstances locales dans les outre-mer, d'où cette crise dans ce secteur de l'eau. De surcroît, cette politique a permis le transfert de cette compétence à un ensemble d'acteurs, souvent privés, en raison de l'incapacité des autorités locales face à leurs problèmes de financements face à un tel projet. Et enfin, cette mise en œuvre de l'action public a nécessité des éléments déterminants, car avec ces territoires ont subi d'innombrables évolutions de part et d'autre – sociétale (la demande qui s'accroît), juridiques avec l'arrivée de la décentralisation de 1982, les réformes distinctes telles que, celui sur l'eau (1 992)[1570] ou de la protection de l'environ Barnier (1 995)[1571], et sur le volet institutionnel, loi *« Chevènement »* 1 999[1572], sans oublier la Directive-cadre sur l'eau[1573] etc.. Autant de contraintes qui ont affecté considérablement cette mise en œuvre s'accéder dans ce processus de gestion de l'eau. Il en résulte qu'une politique publique, celle qui désigne les *« interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire »*[1574] est nécessaire à condition que la spécificité des territoires concernés soit prise en compte ou de prévoir à la fois une forme d'adoption spécifique à ces territoires en tenant compte de leur situation conjoncturelle, autrement dit, comment atteindre un objectif face à une situation conjoncturelle, plus ou moins, stable ? Pour motiver l'atteinte d'un tel objectif, la population doit s'impliquer ou de les permettre de s'impliquer à un projet dont ils sont les premiers bénéficiaires.

2 - Démarche verticale ou gestion de type « *Bottom*-up »

Cette seconde démarche est l'inverse de la première : c'est la démarche verticale ou *« Bottom-up »*. Celle qui consiste en une approche ascendante c'est-à-dire du bas vers le haut, autrement dit, c'est l'effet du bas – *la population* – vers le haut – *les autorités publiques ou les gouvernants*. Elle peut être utilisée comme la précédente, appliquée un type de gestion ou gestion du type *« bottom-up »*, soulignant ainsi le rôle des acteurs de terrain – la population / usagers de l'eau - dans la mise en

---

1570 Loi nº 92-3 du 3 janvier 1992, *Op. cit.*
1571 Loi no 95-101 du 2 février 1995, *Op.cit.,*
1572 Loi nº 99-586 du 12 juillet 1999, *Op.cit.*
1573 Directive-cadre sur l'eau, 2000/60/CE, *Op. cit,*
1574 THOENING J.-C., Dictionnaire des politiques publiques, 4e édition, Presses de Sciences Po, 2014

œuvre des politiques publiques. Une démarche par laquelle il est également possible d'atteindre, difficilement - un objectif ou d'en contribuer. Cette démarche renvoie aux dispositifs de type participatif – que nous développerons en intégralité - dont l'origine est plutôt associative. Cette approche, étant à l'origine de débats et discours, de propositions également, parfois dans la recherche et parfois mise en œuvre de solutions. Elle permet de prendre en compte, davantage, les besoins exprimés par la population en leur offrant également une forme de pouvoir, plus ou moins, décisionnel, ce qui est partiellement le cas. De plus, cette démarche dans sa vision, va créer les conditions - procédures ou dispositifs – permettant d'associer directement ou pas, la population – au plus grand nombre - ou les usagers, au regard du service et singulièrement aux processus de décision – à travers le principe de participation, et vu ici, sous un autre angle. De plus, la particularité de cette démarche, c'est qu'elle est sélective ; elle va, de préférence, s'intéresser principalement au problème – social ou sociétal – posée, et ensuite va envisager sa résolution ou sa faisabilité : d'où l'illustration de notre objet étude : la gestion de l'eau potable et de ces services sur le plan local. Par ailleurs, il est, cependant, légitime d'interpréter le soulèvement populaire comme la revendication d'une participation qui est très importante dans le cadre de ladite compétence : la gestion locale de l'eau sur le plan décentralisé. Comme nous l'avons souligné, la crise qui s'est installée – depuis plus de deux décennies – avec les mêmes revendications portées par les associations de défense, notamment de l'une des premières - le Comité de l'eau (crée en 1984) – Association de défense des usagers de l'eau. Succinctement celle de l'accès à l'eau ou **le** défaut d'accès à l'eau**,** face à un processus défaillant (administratif, financier et technique) est l'une des inquiétudes ! Cette association, est à l'initiative d'un mouvement qui, au fils des années, s'est éparpillé en plusieurs associations, ou collectifs de défense et ce, pratiquement sur chaque territoire communal, allant jusqu'à créer un dysfonctionnement des groupes ou parfois une confusion des problèmes. De façon générale, ces divers groupements associatifs, de fait ou de droit, ne sont pas dissoutes mais endormis ou restent éveillés, car à chaque difficulté journalière survient lors du manque d'eau (coupures d'eau ou autres – facturation), la population réagit par à-coups ! Cette situation crée à terme un traumatisme cumulé par ces crises de gouvernance, dirons-nous, par intermittence. Si le problème social est entendu, il faut favoriser davantage les échanges et permettre les compromis, ce qui reste encore difficile.

Du reste, cette approche apparaît beaucoup plus révolutionnaire quant à l'émancipation de la population au changement de mœurs et des évolutions sociétales traduites par le droit, mettant l'humain au centre des débats publics, notamment par la convention d'Aarhus, (l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel). Il s'ensuit également que cette approche fait appel à une forme de négociation, ou du jeu de relations de pouvoirs : les acteurs, dans le cadre du processus de gestion de l'eau opèrent à plusieurs échelons : administratifs et politiques, autorités centralisées ou décentralisés etc. En définitive, cette approche est un outil qui a fait ses preuves, qui permettra à la population (celle d'en bas ou *« la majorité silencieuse »*) que soient pris en compte les problèmes socialement construits et territorialement lié à cette gouvernance de l'eau. Dans sa dynamique cette approche offre de nombreux avantages mais, à lui seul, est insuffisante pour la réalisation d'un projet, aussi important que celui dans le secteur de l'eau : si tel n'est pas le cas que faudrait-il faire pour améliorer leurs capacités ou encore, qu'en est-il de leurs approches connexes ?

3 - Approches connexes entre la démarche horizontale et démarche verticale

Ces deux approches, précédemment étudiées, sont utilisées ou mise en application pour ce type de gestion et singulièrement pour la gestion dudit projet. Celui-ci concernant au premier chef, la r (é) organisation du processus de gestion dans lequel la question de gouvernance se pose et dont – la première, la démarche *« top-down »* ou descendante, avec la proposition d'un ensemble de scénarios relatives à la gestion - ressource et entités administratives ou les modes de gestion, sa nature publique ou privée, et de sa contractualisation etc., - sont nécessaires, et pour enfin instaurer une organisation adaptée aux territoires, sous réserves de certaines normes en prenant en compte ses propres spécificités. En revanche, la seconde approche ou celle appelée *« Botton-up »*, ou ascendante, va permette l'évaluation des différents procédés au plan local, c'est-à-dire les moyens administratifs, techniques, financiers etc., et pour, ensuite, permettre d'identifier le ou les mesures d'adaptations qui permettront, à terme, de faire face à un futur incertain ou d'un procédé durable. Il en résulte que, combiner ces deux approches, pour améliorer le dit procédé existant, depuis plusieurs années, tant en France métropolitaine que dans les territoires outre-mer et singulièrement en Guadeloupe, que cela soit possible par cette mesure d'adaptation au niveau local. C'est que Corentin Gérard, dans ces travaux de thèse[1575], a fait un excellent cas d'étude. Par ailleurs, le manque de cohérence entre les décisions prise au niveau supérieur de l'organisation et les actions, réellement mises en œuvre, sont fréquentes, ont des répercussions immédiates et parfois négatives sur l'ensemble d'un projet. Il est vrai que l'usage de ces pratiques - *« top-down »* et *« bottom-up »* -, est inévitable en politique. De façon générale, le but de telles approches est d'envisager un ensemble d'actions, permettant à ce que celles-ci puissent se transformer ou se réaliser. Le plus souvent, c'est la démarche horizontale, ou *« Top-down »* qui a toujours l'avantage, c'est-à-dire, les décisions des autorités publiques pour une forme de gouvernance particulières. Même la ressource en eau est une propriété publique, que sa distribution relève d'une exclusivité pour les collectivités, et sa gestion est partagée entre la sphère publique et privée, globalement c'est tout un processus qui permet d'orchestrer l'ensemble de ces missions pour atteindre un objectif, donc l'implication des usagers semble nécessaire aux contributions de son évolution[1576]. Cette défaillance constatée, ne permet, aujourd'hui, d'obtenir une réelle légitimité auprès de l'ensemble des acteurs concernés par les activités ou mission de l'eau. De plus ces approches sont, de nature, apposées mais dans certaines situations peuvent coexister : D'une part, ces démarches sont, selon leurs fonctions, opposées[1577]. En effet, si la première démarche *« vise, schématiquement, à réduire et simplifier la complexité (cadre d'évaluation générique, dénominateur commun, expertise). »*[1578] La seconde *« se base sur des approches participatives, considérant qu'une évaluation se doit de rendre compte de la diversité inhérente à chacun »*[1579]. Cette opposition n'est absolue quant à l'arbitrage d'autres facteurs notamment celui de la négociation. Ainsi, seul le

---

1575 GIRARD C., *« Intégratinf top-down and bottom-up approaches to désign a cost-effective and equitable programme of measures for adaptation of e river basin to global change»*, Thèse de doctorat en sciences économiques de l'Université de Montpellier supagro, 2015, 327 p.

1576 Une évolution dont le facteur de « *cohérence* » est incontournable. En effet, l'exploitation des ressources eaux disponibles à des répercussions sur les consommations domestiques, le manque de cohérences des institutions ou entités gestionnaires – lorsqu'elles ouvrent ensemble, sont, souvent, de natures différences à travers une organisation très hiérarchisée, liée à des enjeux considérables significatifs – environnementaux, sociaux, politique et économique – font appel, au fils des années, à un projet beaucoup plus structuré. La gestion de la ressource, singulièrement de l'eau potable en eau potable, a depuis des décennies intégrées des outils visant à répondre aux attentes sociétales croissantes en raison de la forte demande.

1577 CHAMAREL A., *« Une démarche top-down / bottom-up pour l'évaluation en termes multicritères et multi-acteurs des projets miniers dans l'optique du développement durable. Application sur les mines d'Uranium d'Arlit (Niger) »*. Thèse de doctorat, en Économies et finances. Université de Versailles-Saint Quentin en Yvelines, 2007, 368 p.

1578 *Ibidem*, p.17

1579 *Ibidem*, p.17

processus de négociation – entre acteurs – l'emporte sur l'ensemble comme un élément neutre, marquant un arbitrage. À pareil égard, cela permet de prendre en compte les intérêts de chacune des parties – autorités /usagées - afin d'assurer une acceptabilité du projet. Il est important de préciser que c'est, pour ainsi dire, un outil important en tant qu'aide à la décision qui devra orienter ledit projet à sa réalisation. Enfin, ces approches peuvent coexister : En effet, la coexistence des approches *top-down* et *bottom-up* est possible selon certaines situations. Elles peuvent correspondre aux affinités sélectives des parties – autorités / usagers -, comme l'aspect environnement, ou économique etc. Comme le précise Aurélie Chamaret, *« traditionnellement, deux approches coexistent : les démarches top-down, ancrées sur des propositions théoriques visant principalement à une réduction de la complexité et à une* homogénéisation des pratiques »[1580], tandis que les *« approches bottom-up, [sont] centrées sur la révélation de la diversité des points de vue et des enjeux, associée à chaque contexte »*[1581]. Il en résulte que *« Les apports et les limites de ces deux approches ont longtemps été opposés, mais il semble désormais admis que la combinaison des deux puisse apporter une réponse aux défis posés par l'évaluation des problématiques liées au développement durable. »*[1582] Aujourd'hui, si le contexte à, plus ou moins évolué en occident, au XXIe siècle, l'on dénote peu de satisfaction dans de nombreux secteurs tel que celui de l'eau. L'institutionnalisation devrait, à ce titre, élaborer un meilleur cadre, plus clair et plus cohérent à la population, afin de leur permettre de prendre une part active dans l'ensemble du processus décisionnel[1583]. De surcroît cette logique, devrait dépasser le cadre de la simple contestataire et devrait reposer sur la constitution d'un espace public ouvert à la codécision, la co-production. Il en résulte que la population devrait bénéficier des nouvelles prérogatives telles que la participation – principe – en leur permettant de prendre à la négociation.

B - Instrumentalisation et légitimité de la participation du public

Depuis quelques années, les questions de transparences et singulièrement de la participation ont été et seront, de moins en moins, contraignantes pour les autorités. Pour que ce principe puisse être efficace, il doit être pris en compte dans toutes les décisions et surtout dans les différentes étapes de la planification de l'eau. Rappelons-le, cette participation va permettre l'accès à l'information, c'est-à-dire, l'information et la consultation publique. Ses formes sont variables, singulièrement elles sont beaucoup plus directes, surtout en ce qui concerne l'engagement des acteurs concernés et du public, telles que les délibérations conduisant aux décisions. Ajoutons également que, les délibérations inclusives autrement dit, techniques décisionnelles formalisées, qui contribuent à l'apprentissage social et au consensus informel entre les participants. Des expérimentations que les autorités publiques et surtout les services d'eau, devraient inclurent dans leurs décisions. Comme nous l'avons évoqué en première partie de l'étude, la participation – publique -, est un principe, plus ou moins, endormie, duquel les difficultés sont d'ordres différends, et doivent être assainies au plan local, et singulière pour le service de proximité comme celui de l'eau potable et ces consommateurs - usagers. Pour comprendre ce principe à travers ses expressions, nous devons revenir à sa genèse : la convention d'Aarhus (1). Ensuite l'on verra comment cette convention a été façonnée par le droit avec une vision peu objective entre les territoires – national et régional ou local (2) enfin, nous verrons

---

1580 *Ibidem*, p. 105
1581 *Ibidem*, p. 105
1582 *Ibidem*, p. 105
1583 C'est-à-dire à l'élaboration, mise en forme, suivi et évaluation des politiques publiques locales.

que ce principe, dirons-nous a beaucoup évolué. À cet égard l'on s'interroge sur son utilité et sur son efficacité : participation ou consultation ? Ce principe nécessite une interrogation relative à la gouvernance de l'eau et singulières du processus de gestion sur le plan local. En France, face aux institutions publiques, en ce qui concerne la création[1584], le maintien ou la suppression[1585] d'un service public, la population qu'elle soit un contribuable ou un usager, n'a aucun avis à donner sur ces points. C'est une règle établie qu'on ne peut contester. L'on sait ailleurs, que le service public répond aux attentes de la population notamment celui de l'eau potable. Le fait de quelques-uns à savoir les autorités politiques s'exprime au nom de tous et impose leurs choix sur le mode de gestion, n'est plus accepté par la population car il existe la participation citoyenne. À ce propos la participation, c'est un concept dont le sens est extensible et non restrictif, lequel qui *« […]se cantonne bien souvent à la consultation »*[1586] à l'exemple du référendum décisionnel local sur la gouvernance de l'eau. (3)

1 - Expression du principe de participation et la convention d'Aarhus

La participation est la réponse à une demande, très ancienne, des populations et ce, quel que soit le territoire mondial sur lequel il pourra être mis en œuvre. En effet, c'est véritablement sur le plan international que celui-ci a trouvé un écho favorable quant à l'aspect environnemental. Ainsi *« après la signature de la Convention d'Aarhus, il constitue [ra] un axe majeur de toute politique publique en matière d'environnement. »*[1587] Sur ce point l'ensemble des populations sont concernées, parce qu'elle est soumise à contribution, un pilier dirait-on ! Cette dernière, au fil du temps, est devenue une préoccupation pour les autorités publiques, gouvernantes ou politiques, contre toutes attentes de la population avec une application imminente et sans aucun prétexte, mais en vain ! Pour se faire, le droit international et singulièrement celui de - la politique - l'eau - l'objet primaire de notre étude - ont été influencés par ces préoccupations environnementales, avec une déclinaison sur le plan national (dans le cadre de sa transposition en droit interne).

De surcroît, la particularité d'un tel outil dont sa dimension transcende les frontières étatiques terrestres et marine, qu'à tel point que même si ces autorités font l'usage attendu, elle pourra être efficace dans leur démarche résolutive, ou encore les populations d'un territoire à un autre, autrement dit, le public participe en masse encore il faudrait qu'elles soient informées correctement par des moyens de communication adéquate (conférences, débats et autres). Sur le plan juridique, la participation du public est une norme Européenne qui existe depuis deux décennies, depuis 1 998. Cette dernière est entrée en vigueur au nom de la *« convention d'Aarhus* » en date du 25 juin 1998. Cette convention annonce dans sa dynamique une protection durable de la ressource en eau. Sur le plan national, en France hexagonale, ce n'est qu'au début des années 2000, et plus précisément en 2002, accompagné de la *« directive eau »* ou directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000, lesquelles ont instauré et impulsée ce principe de participation du public. À ce titre ce dit principe a permis une certaine modernisation et une meilleure organisation des connaissances dans le domaine de l'eau. Il en résulte que la connaissance ne doit plus être un frein pour la population ou les usagers. Ceux-ci

---

[1584] Voir par exemple, C.E., 15 juin 1945, *Commune de Turny,* Rec. Lebon, p. 123.

[1585] Ou, aucun droit n'est acquis au maintien d'un service public administratif, Par exemple voire, C.E., 27 janvier 1961, *Vannier,* Rec. Lebon, p. 60.

[1586] DOMIER V., *« les droits de l'usager et ceux du citoyen »,* RFDA, 2008, p.13

[1587] DROBENKO B., *« Le droit de l'eau : vecteur d'une approche intégrée »,* VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement », Hors-série 9, 2011, p.4

pourront accéder aux formes de participation prévues par ces textes dans les plus hautes instantes à l'endroit des institutions qu'ils ont droit.

Par ailleurs, l'on constate que ces textes ou normes juridiques, c'est-à-dire la convention d'Åarhus de 1998, mais également la directive-Cadre sur l'eau de 2000, ont impulsé une dynamique en ce qui concerne l'accès du public aux informations, car une société qui évolué ne peut laisser une frange de la population dans l'oisiveté quant aux informations existantes notamment dans le domaine de l'eau. De plus, si les textes ont impulsé ce principe, il y va de même en matière environnementale. L'on n'omettra pas de relever et de souligner l'apport de la Charte d'environnement (2 004), dans lequel est inscrit que le droit de chacun « *de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* », celui-ci fait également partie des dispositifs de la Constitution française (celle du 4 octobre 1958, révisée). À cet égard, ces nombreux textes ont renforcé l'effectivité d'un tel principe avec plus de visibilité et de clairvoyance, à tel point que l'accès à l'information devint utile, nécessaire et efficace pour ces populations. De plus, alors que l'accès aux informations environnementales est considéré comme un droit fondamental, c'est-à-dire que toutes informations relatives, par exemple à la ressource en eau et sa qualité, son prix, et ses travaux, ceux-ci doivent être mis à la disposition de tous et surtout de la population. En revanche, si la pratique démocratique de la participation est acceptable, voire légitime, elle est radicalement incompatible avec certaines réalités, comme nous l'avons préalablement évoqué, c'est-à-dire le nombre sièges des représentants d'usagers ou d'associations agrée, qui sont limités dans les instances de l'eau, alors que ceux qui véhiculent les informations, principalement les délibérations escomptes rendus dans un sens et dans l'autre, ou encore le poids des rapports des enquêtes publiques sur un projet ou implicitement sont limités ! Il en résulte que même si l'on constate que l'aspect information à vocation à se développer ou à se renforcer de façon pérenne dans le processus de prise de décision, le principe de participation n'est pas encore parvenu à sa pleine ascension, car il existe un déficit démocratique qui *« est donc bien plus structurel que conjoncturel »*[1588]. Pour qu'il y ait une réelle effectivité, il faudrait que ce droit prenne toute sa dimension.

2 - La participation du public façonnée par le droit

Si *« des instruments d'intervention reconnaiss [ent] la légitimité de la participation du public dans les processus décisionnels, »*[1589] donc *« d'une manière générale, la participation relève d'une légitimité démocratique »*[1590]. En revanche dans la pratique, l'application des mesures issue dudit principe est encore en balbutiement. À cet égard, il y a un nombre important de points qui méritent justement l'assentiment de la population, ne serait-ce que partiellement ! Ces points sont extrêmement centraux quant à leur importance, par exemple l'élaboration de la politique publique de gestion de l'eau à l'échelon national ou local, selon lequel le fonctionnement des entités gestionnaires de l'eau et de son processus est principalement mis en place pour desservir une population. Face à cela, il n'y a aucun doute, car le droit permet au regard de ces règles, un certain niveau de participation des usagers.

1588 LE CORNEC E., « *La prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme », Op. cit.* p.295

1589 PREVIL C., *« Participation du public dans la gouvernance de l'environnement et du territoire : pour améliorer l'instrumentation. »*, VertigO,La revue électronique en sciences de l'environnement, Vol. 9 n°, 2009, p. 2

1590 THOMAS I., *« Le principe de participation des usagers au fonctionnement des services publics »*, RFDA, 2004 p. 330

Par ailleurs, en tant qu'instrumentalisation cette participation du public a son aspect utilitaire qui peut contribuer à la transformation ou aux stratégies des principaux acteurs dans ce secteur, et ce dans une perspective de la gouvernance et des questions relatives à l'environnement comme la ressource en eau. Précisons à cet égard, que le plus souvent ce principe est, parfois, incompatible avec le droit à l'information - comme nous l'avons souligné -, alors que cela devrait être automatique, car il s'agit de la personne ou groupe de personne, qui doit être correctement informé et qui peut prétendre utiliser cet outil et non l'inverse. À cet effet nous avons une avancée juridique importante voire considérable à ce sujet, et pour s'en convaincre, voyons ce que nous enseignent les normes – internationales et nationales : Ainsi le 10e principe de la déclaration de Rio de Janeiro -1 992 insistait déjà sur l'importance de l'accès à l'information permettant de sensibiliser le public et surtout d'e l'encourager à s'engager ou de prendre part aux situations. La réforme dite « *Barnier* »[1591], est largement favorable à l'information, car la population, individuellement, doit avoir accès aux informations, présentées sous de formes différends : débat public, réunions d'information sur un projet, enquêtes publiques, ou encore sur les risques majeurs et autres phénomènes naturels etc. de plus, les associations agrées de protection de l'environnement, celles exerçant leur activité dans le domaine de l'eau par exemple. De plus, une ordonnance de 2016, viens à titre de mesure conforter voire confirmer dans ce cadre, les procédures existantes notamment celles destinées à *« assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement »*[1592]. En effet, de façon générale, ces instructions reprennent point par point les décisions publiques qui auront une incidence sur l'environnement, singulièremnt celles qui concerne ce principe quant à leur mise en œuvre, par exemple dans 1°, que cette mise en œuvre va permettre *« d'améliorer la qualité de la décision publique et de contribuer à sa légitimité démocratique »*. De plus cette ordonnance, précise que cette *« participation confère le droit pour le public »*, par exemple *« De demander la mise en œuvre d'une procédure de participation »* dans son 2°. Par ailleurs, la loi constitutionnelle de 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République[1593] va donner aux citoyens une certaine faculté, celle de pouvoir s'exprimer directement, autrement dit disposer de la faculté d'expression directe d'intervenir au sein de leur collectivité territoriale par le droit de pétition et le référendum[1594]. À propos du droit de pétition, celui est certes, un aspect de participation mais elle ne peut être considérée comme une action directe, mais comme une forme d'évaluation de l'avis de la population, qui si l'information relative à cette pétition n'est pas objective ou l'information est limitée cette pétition est faussée dans le fond, même si le nombre important de pétitionnaires le justifie. Par ailleurs, nous constatons également que les modes de cette consultation directe sont prévues par l'article L. 2 141-1 du code général des collectivités territoriales[1595], dispose que *« le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. […] »*. Ce code général des collectivités, dans son titre Ier du livre IV de la première partie, a créé un chapitre intitulé *« Participation des habitants et des usagers à la vie des services publics »*, ce nouveau

---

1591 Loi n° 95-101 du 2 février 1995, Op. cit

1592 Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, J.O.R.F du 5 août 2016

1593 Loi n° 2003-276 du 28 mars 2003, *Op. cit*,

1594 Nous verrons cet aspect dans le sous-partie suivante au (3) :*« La participation et consultation quelle articulation ?»*

1595 Celui-ci est introduit par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 et modifié par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

chapitre, précise Isabelle Thomas *« pose cependant clairement le principe de participation des usagers au fonctionnement des services publics »*[1596]. Autant de dispositions de part et d'autre qui, pendant des années ont construit ce dit principe. Celui-ci peut prendre une dimension beaucoup plus importante, celle qui suscite une interrogation relative au point de savoir : existe –t'il une articulation entre la participation et la consultation dans la mise en œuvre d'un projet ?

3 - Participation et consultation du public : quelle articulation ?

Le concept de participation n'est pas une notion figée elle prend ici, toute son importance. Celui-ci est, selon nous, une forme de pouvoir ou de transfert de pouvoir, à connotation légale ou textuelle, aux usagers, de par leur d'implication dans la gestion des affaires de la cité, et principalement aux compétences ou services leur concernant directement. Nous avons constaté que cet aspect avait un certain effet dans son usage ou encore que les titulaires de cette participation n'ont pas osé franchir certains caps c'est-à-dire des actions, des procédures administratives et autres. Dans ce cas ils ne peuvent pas prendre part à tels ou tels débats ou de faire basculer les décisions dans un sens comme dans l'autre, alors que les textes leur donnent cette possibilité. À ce stade, ces usagers du service d'eau ne peuvent prétendre à aucuns résultats tant que l'usage intégral de cette pratique n'a été mis en œuvre, ou si cela a été le cas cet outil n'a pas été efficace. Aujourd'hui les usagers ont des attentes et souhaitent obtenir un changement ou une évolution sur des questions fondamentales relatives à l'eau notamment en ce qui concerne sa gestion. À l'évidence dans toutes sociétés, tout changement est possible à la seule condition de mettre en place les outils nécessaires pour le faciliter. L'outil envisagé, voire proposé est le référendum d'initiative populaire[1597]. Ce type de référendum donc la genèse est issue du traité de Lisbonne, accord entré en vigueur le 1er décembre 2009[1598]. Ce texte est un support, voire un levier pour les usagers, car il permet à un grand nombre de citoyens issus des États de l'Union Européenne peuvent inviter la Commission Européenne à soumettre une proposition de texte européen sur une question qu'ils estiment nécessaire[1599]. Cette possibilité permet d'avoir un avis de la populaire, de façon générale, sur une question délicate comme celle de la gestion de l'eau. Apparemment, si cela a été possible dans certains États, comme l'Italie, ou refusé dans d'autres, comme dans le cas de la Grèce, de la France cela peut éventuellement être envisagé sur cette question politique et/ou environnementale dont l'objet touchant à la nature est particulier ou spécifique. En effet, en l'Italie la mobilisation des usagers pour l'eau a été entendue, car un

---

1596 THOMAS I., *« Le principe de participation des usagers au fonctionnement des services publics », Op. cit,*

1597 Le référendum d'initiative populaire : comme il en existe en Italie, en Suisse, en Autriche. Il est caractérisé par le fait que l'initiative appartient au peuple et qu'il peut porter sur différents domaines (législatif ou constituant). Les procédures varient, mais on peut dégager des étapes générales : les initiateurs d'un projet doivent réunir un nombre préétabli de signatures soutenant le texte envisagé (pétition) ; si ce nombre est atteint, les pouvoirs publics sont tenus d'organiser un référendum ; en cas de réponse favorable au texte, le Parlement doit nécessairement discuter d'une modification de la loi dans le sens indiqué par le référendum» http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/participation/voter/referendum/existe-t-il-differents-types-referendum.html

1598 Voir, Décret n° 2009-1466 du 1er décembre 2009 portant publication du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, et de certains actes connexes, J.O.R.F du 2 décembre 2009

1599 Selon l'Article 11 du Traité de l'Union Européenne, *« 1. Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union. 2. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. 3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées. 4. Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités. Les procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative sont fixées conformément à l'article 24, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. »*

référendum a été organisé – le 12 et 13 juin 2011 - par les autorités Italiennes en demandant à la population leur participation par une consultation populaire ; c'est précisément un référendum abrogatif qui a été organisé. Les électeurs devraient se prononcer sur quatre questions fondamentales, dont les deux premières, celles qui concernent directement notre étude : la première est relative à la privatisation de l'eau[1600] et la seconde portait sur la détermination de la tarification du service des eaux sur la base de la rémunération proportionnée du capital investi. Cette possibilité a été abrogée. Il en résulte que le résultat de ce scrutin démocratique a obtenu un résultat positif, ou le mouvement populaire par leur mobilisation s'est prononcé contre la privation de la gestion de l'eau que le gouvernement italien voulait imposer[1601]. En revanche en Grèce, en 2014 le référendum sur le droit de l'eau en a été refusé voire interdit[1602]. À ce propos, le gouvernement grec à déclarer la consultation illégale, malgré l'implication des groupements de défense ou une association (Right2Wateur) initiative Européenne sur le droit de l'eau et contre la privatisation[1603]. Et enfin, entre cette faisabilité ou pas, dans le cas de la France, aucun référendum n'a été organisé sur les questions relatives à l'eau encore moins sur celle relative à la privatisation ou publicisation de gestion de l'eau. Alors qu'un avis général sur des questions sensibles, comme celle de l'eau peut être envisagé. À vrai dire, cette forme de participation, bien qu'elle existe en France portait sur d'autres questions, par exemple sur l'intégration d'un État – la France - dans l'Union Européenne en 1992.

Face aux enjeux de la ressource en eau toutes les solutions doivent être envisagées notamment un référendum. Cette possibilité ne doit pas être exclue, la phase du référendum d'initiative populaire existe. Par certains moyens il est toujours possible d'atteindre ce sommet et créer les conditions de cette mise en place dans le cadre de la gestion d'une compétence ou sa nature commune ou collective, car les décisions qui sont prises ne correspondent pas, toujours, à la réalité du territoire. Par ailleurs, le mouvement populaire est, depuis quelques décennies, très actif voire sensible sur les problèmes de l'eau, notamment en Guadeloupe, malheureusement la situation tarde à s'éclaircir. L'intégration des usagers dans le champ des grands sujets comme la gouvernance dans ce secteur, est un impératif pour les autorités politiques. Rappelons que, l'eau est un aspect de l'environnement : de grands principes issus des déclarations des sommets internationaux comme celui de Stockholm 1 972 ou de Rio de 1992 qui permettent la participation des usagers sur cette question, de plus la Charte de l'environnement[1604] et autres. Si de telle possibilité existe pour l'exemple précédemment évoqué, celle concernant l'aspect environnemental, peut se poser dans les mêmes termes, il semble que cela devrait s'orienter dans cette voie. Une voie qui conduit vers l'inclusion de l'aspect *« participation »* des usagers, qui doit être beaucoup plus dynamique, attractive afin que ces derniers soient un vecteur

---

1600 Ou selon les propres termes de la question : *« « la modalité de concession et de gestion des services publics locaux d'importance économique. Abrogation des règles actuellement en vigueur permettant de confier la gestion des services publics locaux à des opérateurs économiques privés »*

1601 Comme le précise, Chiara Carrozza et Emanuele Fantini, *cela «permet de souligner la manière dont la mobilisation pour l'eau, grâce à la valeur symbolique de la ressource et à la conjoncture sociale, culturelle et politique, dépasse la pure question technique de la gestion des services de l'eau, pour atteindre le statut de bataille paradigmatique en faveur de la participation démocratique à la gestion du bien »*, in CARROZZO C., et FANTINIT E., *« La politique de l'eau en Italie mouvements, savoirs, territoires »*, Journal des anthropologues, Association française des anthropologues n'° 132-133, 2013, p. 466- 467

1602 https://www.bastamag.net/Un-referendum-sur-le-droit-a-l-eau

1603 Notamment, la Fédération syndicale européenne des services publics et le mouvement européen de l'eau, ont, comme le prévoit l'article 11 du traité de l'Union Européenne, recueillir un nombre important de signatures afin de saisir les institutions européennes à se saisir du dossier. Cette action a porté ces fruits car ils ont recueilli suffisamment de signatures soit 1.9 millions dans toute l'Union, pour mener cette affaire devant les instances européennes. Malheureusement, la Commission Européenne a refusé toutes actions législatives dans ce domaine. http://multinationales.org/Privatisations-forcees-en-Grece.

1604 Loi Constitutionnelle, n° 2005-205 du 1er mars 2005, *Op. cit*

d’orientations et dans la maîtrise de l’ordre du jour aux principaux acteurs de l’eau, notamment en ce qui concerne l’élaboration du plan de gestion par exemple ou encore en prévoyant des consultations au sein de la population si cela s’avère aussi nécessaire qu’utile. Car ces usagers s’adressent, de par leur participation, aux autorités gestionnaires, les cibler les problèmes existants qui méritent d’être assainis.

Conclusion du chapitre I

Cette ressource en eau douce est au cœur d'un processus de développement qui touche à la fois, au droit à la vie, aux usages divers, mais également en ce qui est relative à sa protection, son traitement de qualité, à sa distribution permanente etc., autant d'éléments qui permettent de satisfaire aux facteurs qualitatif et quantitatif. Lesquels, nous permettrons de nous interroger sur la pérennisation de sa gestion. À cet égard, l'on pourrait se demander : comment et quelles sont les actions à entreprendre et les moyens existants à mettre en œuvre afin de pérenniser la ressource en eau douce car la question de sa raréfaction – au sens large – se pose.

La pérennisation, c'est une *« action de pérenniser, de perpétuer ; résultat de cette action »*. L'usage de l'eau est plus qu'une coutume, c'est une nécessité au quotidien, c'est un besoin élémentaire, c'est un droit, d'en avoir accès d'une eau de qualité gustative. À cet égard, la dynamique de pérennisation vient conforter ces usages en s'assurant d'une ressource disponible en quantité et en qualité. Ainsi, afin de satisfaire à cette gouvernance de l'eau, l'étude propose une réflexion sur la construction portant sur les outils de planification. Laquelle a fait l'objet d'une politique publique, notamment sous l'influence des décisions de l'Union Européenne quant à la gestion globale de la ressource. Ce projet de planification, s'est installé sous l'égide de la directive-cadre sur l'eau de 2000 (DCE). Ces outils ont, plus ou moins, montré une certaine efficacité en mettant en valeur les ressources en eau à travers un bilan générale de celle-ci, suivit des mesures économiques dont les raisons ont un double sens : d'une part, celle de la récupération des coûts ou taxes par exemple, et d'autre part, par une forme d'interventionnisme économique. Cette action d'ensemble va permettre de justifier, à la fois une telle efficacité et de façon plus générale, permettre la poursuite de ces objectifs en termes de coût et de faisabilité.

Par ailleurs, sur le plan administratif, cette organisation a permis l'élaboration de nombreux schémas directeurs, notamment le schéma directeur d'aménagement des eaux. Lesquels sont en déclinaison avec d'autres documents administratifs, tels que le schéma de cohérence territoriale (Scott), le plan local d'urbanisme (PLU) etc. Il en résulte d'une nécessité dans la poursuite des opérations entreprises jusqu'à l'atteinte d'un objectif, c'est-à-dire celui de la conquête de la ressource en eau dans un délai déterminé et sous réserve de cas spécifique, pour certains territoires qui n'ont pu respecter cette échéance. Rappelons à ce propos, que les territoires d'outre-mer, notamment la Guadeloupe a bénéficié de cette extension concernant la qualité de ces eaux et de grosses incertitudes quant aux pollutions (Chlordécone) demeurent.

Toutefois, ces projets ou leur mise en place sont confrontés à certains éléments, ainsi si l'intervention des acteurs locaux est importante face à ce processus, une double confrontation s'impose entre leur prise de décisions, et les contraintes des textes prises par les autorités supérieures, telles celles des services déconcentrés. Il en résulte une certaine influence d'un côté comme de l'eau, qui sont peu visibles et qui sont réelles dans la pratique et qui affecte le fonctionnement du processus de gestion. De plus, ces influences peuvent se présenter sous une autre forme, elles concernent à cet égard, la population ou les usagers dudit service d'eau, lequel bénéficiant du principe de participation autrement dit, de la participation ascendante. Celle-ci est plus ou moins sollicitée, au risque de supporter les conséquences que peuvent avoir ces décisions et actions sur le fonctionnement du processus en général et celui dudit service d'eau en particulier.

Chapitre II - L'idée d'une gouvernance commune : des innovations organisationnelles et institutionnelles.

L'eau est une ressource naturelle aux multiples défis et la question de sa (ré) organisation se pose constamment en raison des instabilités croissantes. Ces dysfonctionnements sont apparus sous forme de crise, lesquels où les acteurs doivent, cependant, répondre à chaque instant et dans des délais rapides et satisfaisants. D'un autre côté, par rapport ces circonstances, le législateur a réagi lorsque les difficultés sont devenues réelles et certaines et aux échos des débats enflammés (diverses conférences).

De plus les acteurs, pour des raisons – certainement de contingences politiques ou autres – tentent d'apporter de maigres solutions, et face aux nouvelles réglementations qu'ils ne maîtrisent guère, en raison de leur caractère trop général. Un processus de gestion très complexe face à son dysfonctionnement nécessite à la fois une réflexion et des questionnements. Le territoire concerné par cette gestion est particulier d'où l'intérêt de prendre en compte ses spécificités dans le cadre de cette gouvernance de l'eau, pour une réorganisation du secteur. Il important de rappeler que la ressource en eau n'est plus une compétence directe, de l'État – celui-ci dispose que de sa propriété - autrement dit, ce secteur n'est plus protégé dans le cadre de monopoles d'État – encore moins d'une forme d'interventionnisme direct il en résulte que sa gestion sur le plan – production, traitement et distribution — est ouverte à la concurrence (loi *« Sapin »* du 29 janvier 1993). Étant dans cette dynamique de recherche de forme de compétence collective, les responsables vont penser à une reprise en main de la gestion de ce secteur en s'appuyant sur les expériences acquises (Section I) ; Toutefois, l'aspect institutionnel formant le cadre de la gestion doit avoir une option de durabilité et de simplification (Section II).

Section I - (Ré) organisation de la gestion dans le secteur de l'eau potable : expérience et retour d'expériences.

La crise qui s'est installée dans le secteur de l'eau, a fait couler beaucoup d'encre. Dans le cadre de cette gestion En effet dire que les problèmes constatés soulevés sont considérés comme un *« accident de parcours »,* car c'est depuis le XIXe siècle et bien avant que les expériences se sont multipliées. En revanche c'est dire que les difficultés qui existent, dans le fonctionnement de ce processus de gestion, se sont accrues tout en montrant certaines défaillances : l'incapacité collective des acteurs à anticiper à l'endroit précis des problèmes, surtout en amont, en appliquant et en respectant leur feuille de route - par exemple des règles de prévention stipulées dans les conventions etc., - mais également la prise en compte de facteurs comme l'environnement et de sa *« durabilité »*. Cela a conduit souvent à l'éclatement des services d'eau en général et particulièrement à sa gestion sur le plan qualitative et quantitative. Une situation qui met souvent en demeure les territoires et qui pousse ces acteurs à s'orienter, de gré ou de force, vers une dynamique prospective. Envisager une telle dynamique passe par l'analyse d'expériences acquises et qui servent d'exemples dans les méthodes employées, selon lequel l'on tire des enseignements. De plus, dans ce secteur, les pratiques sont diversifiées selon les territoires et selon leur politique publique de l'eau. À cet égard, un regard va être porté sur certaines démarchés appliquées de part et d'autre sur des territoires. Quels sont les moyens utilisés à savoir des mécanismes, formes juridiques et administratives selon la disponibilité ou non de la ressource en eau, mais également le niveau d'implication des acteurs

concernés. Bien évidemment, en ayant en ligne de mire des repères, tels les critères que sont la pertinence et la cohérence, la concertation et l'efficacité, efficience, la durabilité et les effets etc., autant de facteurs qui contribuent à la réussite d'un projet de gouvernance. Dans ce cadre, notre réflexion se portera sur les usagers pratiques, à travers un montage juridique et financier idoines (I). Ensuite, nous nous interrogerons sur l'efficacité d'un tel système propre aux modes de gouvernance dans lequel les services d'eau potable vont être intégrés (II).

I - Expériences pratiques, retour d'expériences et montage juridique et financier dans le secteur de l'eau.

Dans ce secteur de l'eau, notamment sa gestion *« d'eau potable »*, nous avons constaté dans sa pratique une certaine fébrilité ou défaillance et un profond questionnement. Une pratique qui a marqué ces années antérieures, est depuis quelques décennies fait face à une crise, celle qui semble s'installer de façon durable dans ce secteur. Ce phénomène affecte le processus global et permet ainsi de comprendre les causes et les mécanismes qui ont été à l'origine du dysfonctionnement pour enfin tirer des enseignements pour l'avenir.

De plus, nombreuses sont les contestations et mobilisations de la population, évoquant un mal-être et surtout un déséquilibre au sein même des différentes structures de gestion affectant ainsi leurs relations avec les gestionnaires. L'idée de réorganiser est plus qu'une demande mais une nécessité absolue en revisitant les bases du processus. Il est désormais important d'avoir recours aux expériences extérieures ou des retours d'expériences de pratiques diversifiées. Cette méthode expérimentale permettra aux autorités de s'appuyer sur du concret pour améliorer ce qui peut l'être. Il en résulte que si les enseignements de ces expériences des éléments de perfectionnement indispensable à toute organisation, sa mise en œuvre va certainement se heurter aux supports administratifs et financiers. Nous verrons que les pratiques varient d'un territoire à un autre et que certaines pratiques ont été instaurées dans les pays en voie de développement (A), et d'autres dans les pays développés. (B)

A - Expériences pratiques dans les Pays en voie de développement et niveau d'efficacité.

Dans le secteur de l'eau les expériences pratiques se sont développées un peu partout dans le monde, il existe de nos jours une grande richesse en termes d'expériences nous nous interrogeons sur certaines pratiques quant à leur niveau d'efficacité. À cet effet, la première, est celui du recours aux contrats de partenariat public-privé (PPP) qui peut être nécessaire à la pratique d'une activité ou encore d'un mode de contractualisation, qui va au-delà de l'interventionnisme Étatique dans la sphère économique : en cause, la diminution des contraintes budgétaires et le déclin de l'État providence. À cet égard, les difficultés rencontrées dans ce secteur se traduisent souvent par un besoin de financements qui ne peut que faciliter les nouvelles démarches – plans et opérations collectives des collectivités et gestionnaires dans une forme de collaboration particulière. Ce mécanisme de partenariat public-privé ou (PPP) a été la solution des crises récentes, comme les crises financières. Elle peut également être une solution dans le secteur de l'eau, comme cela a été le cas, sauf en Outre-mer, malheureusement son objectif est trop limité, et les règles qui gouvernent ce mode de convention ne permettent pas de sanctionner les situations de rentes (1). Ensuite, nous verrons que la gouvernance

publique de l'eau ou des services est une pratique traditionnelle, c'est-à-dire celle une expérience reconnue dans ce secteur en France qui ne déroge pas à la règle dans la mesure ou, au fil du temps, elle va relever les défis de gouvernance en ce qui concerne le développement urbain et durable (2). Et, enfin, la question de l'accessibilité à l'eau par les moyens techniques, c'est-à-dire la desserte est une obligation à satisfaire, car elle est inexploitée ou encore les moyens sont insuffisants et ne permettent pas leur installation et affectent l'accessibilité en eau des populations (3).

1 - Recours aux contrats de partenariat public-privé (PPP) : un mode de contractualisation et de gestion spécifique

Le recours au mécanisme contractuel du partenariat public-privé (PPP) est très particulier. Ce mécanisme est souvent utilisé pour venir en aide à l'endroit où le financement est défaillant. Ce concept de partenariat public-privé n'a reçu aucune définition juridique précise. Selon la doctrine, ce terme de « *partenariat public-privé* », est un instrument qui *« couvre toutes les formes d'association du secteur public et du secteur privé destinées à mettre en œuvre tout ou partie d'un service public »*[1605]. De façon générale, le « *partenariat public-privé* » renvoie directement, à des contrats qui ont, principalement, pour objet de confier à un opérateur le soin de financer, de réaliser et d'entretenir puis d'exploiter un ouvrage nécessaire au service public. Initié au début des années 1990 par le Royaume-Uni, le partenariat public-privé, dits « *Private Finance Initiative » (PFI*), est transposé dans divers pays. En effet, comme tout contrat, il permet d'organiser un transfert de compétences et de faire intervenir un opérateur privé dans la sphère publique –comme dans le cadre de la délégation de service public. Ce mode de contrat est une forme de convention, qui présente des caractères qui le distingue des autres, à savoir son cadre spécifique (moyens), pour la complexité et de l'urgence d'un projet.

Sur le plan administratif c'est un mécanisme ambitieux, car sa technique permet de financer un projet dans le secteur privé particulièrement défaillant, d'où son intitulé, partenariat public — privé. De plus, ce mécanisme a une vision commune tant pour les opérations ou projets mais également dans sa durée qui est particulièrement longue mais également dans le partage des risques financiers[1606]. Cela se comprend comme un équilibre des responsabilités et des risques entendus par les parties préalablement définis dans la procédure contractuelle[1607]. Cette formule est appliquée aux modes de gouvernance dans de nombreux secteurs publics et privés, en particulier celui de la ressource en eau, pour atteindre un objectif déterminé. Il est important de préciser que bien d'autres services publics que celui de l'eau fonctionnent suivant ces règles. L'instauration d'un tel mécanisme est une réponse aux problèmes du financement pour les personnes publiques et privées, en particulier pour l'État et les collectivités. Dans le cadre de notre analyse, financer les investissements est une priorité car cela répond à une demande sociale.

Par ailleurs, il est intéressant de remarquer que ce mécanisme permet de sortir de l'alternative appropriation publique /privatisation, et sans remettre en cause la mission, même de service public porté par la collectivité. Ce mécanisme ne s'apparente ni à une privatisation ni à une semi-privatisation mais possède un caractère hétérogène. Cette caractéristique est intéressante dans l'idée

---

1605 MARY F., et *al, « les partenariats public-privé »*, Édit., La Découverte, Paris, 2006, p.3

1606 S'agissant de ces risques, ils concernent des projets qui, selon les circonstances, sont toujours soumis à un certains nombres d'aléas

1607 De façon plus détaillé les risques peuvent être classés selon leur objet. Elles peuvent être des risques techniques et des risques de changement législatif, des risques liés à la disponibilité de l'infrastructure ou risques liés à son usage etc..

– amélioration dans le secteur privé soumis à concurrence[1608] - qu'il met en lumière et non dans le contenu. Ce besoin de financement ne couvre pas tous les domaines, parmi ceux qui sont concernés par cette forme de contractualisation, principalement le domaine technique, il s'agit des infrastructures de transports[1609], mais également les services rendus aux collectivités dans le cadre de la gestion de l'eau et bien d'autres[1610] etc. La finalité d'un tel partenariat réside surtout, dans les obligations imposées au partenaire privé, pour la plupart c'est une obligation de résultat et non de moyens. Si cette formule a été largement utilisée ou a connu une réelle expansion dans le pays en voie de développement[1611], elle a également été bénéfique dans les pays développés. Dans ce cadre l'influence Européenne est bien réelle. Si aucun cadre spécifique n'est prévu à cet effet ou si, il en existe est général, toutefois, la législation Européenne se fait sentir par des interventions sectorielles bien ciblées[1612]. Comme preuve, le recours aux partenariats a permis de favoriser le développement de nombreuses infrastructures de réseaux en Europe. Comparativement au pays en développement, c'est au sein de l'Union européenne et singulièrement dans certains États membres, que la maîtrise de cet instrument se retrouve plus fréquemment dans la sphère publique et ce, au niveau des États (finances publiques dégradées), et des collectivités territoriales. En France, cette collaboration existait bien avant qu'elle soit juridicisé dans de nombreux domaines[1613] (surtout en ce qui concerne l'adduction d'eau potable). Au XIX siècle, au moment où la gestion des services publics tel celui de l'eau était directement fait par ces collectivités dans la plupart des États Européens, la France ayant maintenu ce modèle de concession pour la gestion des activités de l'eau face au socialisme municipal pour justement ne pas laisser une implication trop forte du système de privatisation. Sans vraiment ignorer ce mécanisme – PPP – celui-ci a reçu un cadre juridique tranché dès le XXe siècle, suivi de nombreuses évolutions. À l'origine, le recours à cette formule de partenariats publics-privés s'est fait par la promulgation de l'Ordonnance de 2004 (n° 2004-559), du 17 juin 2004 créant, ainsi les *« Contrats de Partenariat »*. À cela une révision ou toilettage du **t**exte s'est opérée, la loi de 2008 est un exemple[1614]. Cette forme de contractualisation vient en quelque sorte *« booster »* les formes d'organisations des services publics et surtout des infrastructures urbaines. Cette formule est qualifiée de « *financiarisation* »[1615] de la commande publique. C'est un contrat de prestation et non pour la

---

[1608] Braconnier S., *« Les Contrats de PFI. Réflexions sur la dynamique contractuelle dans les partenariats public-privé »* BJCP, 2002, p. 174

[1609] Par exemple, les lignes ferroviaires ; les transports urbains et les installations portuaires.

[1610] Dans les domaines d'activité régalienne de l'État, une partie des activités de Défense et les établissements pénitentiaires.

[1611] Les statistiques de la banque mondiale le précise : soit 2 500 projets d'infrastructure en PPP ont été lancés dans les pays en développement entre 1990 et 2001.

[1612] Par exemple, le mode de passation du contrat. L'Union Européenne a publié deux directives en la matière : la directive des marchés publics (directive 2004/18/CE), qui définit les procédures à appliquer pour la passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services ; la directive des services collectifs (directive 2004/17/CE), qui définit les procédures à appliquer pour l'attribution des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

[1613] Comme le précise, Géry Défontaine, dans ses travaux de thèse, *« Depuis plus de vingt siècles, l'Etat, les collectivités, et les entrepreneurs collaborent pour réaliser et faire fonctionner de très nombreux ouvrages publics. Les exemples ne manquent pas : routes, ponts, canaux, réseaux d'assainissement, d'adduction d'eau, hôpitaux, écoles, poste, éclairage urbain, enlèvement des ordures ménagères, de même que les chemins de fer, les réseaux de gaz et l'électricité, le télégraphe puis le téléphone, le métro, les autoroutes et les réseaux câblés… »*, in DEFONTAINE G., *« Extension du domaine de la finance ? Partenariats public-privé et « financiarisation » de la commande publique »*, Thèse de doctorat en sociologie, Ecole doctorale organisations, marchés, institutions, Université de Paris-Est/Ecole, nationale des ponts et chaussées, 2013, p.166

[1614] Loi nº 2008-735 d 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat, J.O.R.F., du 29 juillet 2008

[1615] Selon, Géry Défontaine, *« ce terme recouvre, […] un ensemble d'évolutions liées à l'extension du domaine de la finance. »*, in DEFONTAINE G., *« Extension du domaine de la finance ? Partenariats public-privé et « financiarisation » de la commande publique »*, Thèse de doctorat en sociologie, Ecole doctorale organisations, marchés, institutions, Université de Paris-Est/Ecole, nationale des ponts et chaussées, 2013, p.10

construction d'ouvrage. Cette convention est régulièrement conclue entre une personne publique et une entreprise du secteur privé. C'est dire, qu'elle vise une forme particulière de collaboration ou de ce partenariat entre le secteur public et le secteur privé, ou encore un mode de contractualisation et de gestion, afin d'optimiser la commande publique. Dans la pratique, l'usage d'un tel procédé a été très répandu dans les pays en voie de développement ou, s'accompagnant malheureusement une corruption des pouvoirs publics. Il résulte de tout cela un échec considérable tant dans les pays industrialisés que dans les pays en voie de développement. Le constat des échecs dus à l'application de cette formule a suscité de nombreuses inquiétudes quant à son usage. L'expérience nous a finalement montrés en effet, que le niveau de compréhension de ses manifestations dans la pratique ne permettant pas performance optimale quant aux objectifs il ne permet pas au finalement de rendre aux citoyens et usagers un bon service à meilleur coût dans la durée. En conséquence, cette forme conventionnelle instaurée dans les différents systèmes institutionnels, est trop restrictive et déductive dans son aspect. Elle l'est, à la fois dans son application à un processus de gestion d'un service public notamment celui de l'eau potable, et malheureusement est trop limitée, parce qu'il vise un besoin spécifique : celui du financement des investissements[1616], toutefois c'est une opportunité qui est aussi importante que nécessaire pour une bonne gouvernance des services d'eau.

2 - La gouvernance publique de l'eau et des services : une pratique traditionnelle

Dans la plupart des États ou pays, en développement ou développés (industriels), la richesse en eau est une propriété des gouvernants, c'est à des États ou les territoires occupés, par exemple ou le problème de droit de propriété sur l'eau est une réalité entre Israël et les Palestiniens - et ce, quelles que soit les règles de gestion selon les méthodes et les pratiques. Le constat est celui de l'efficace de cette gouvernance publique, qui est, à notre sens, assez mitigée ou édulcorée pour différentes raisons. Si pour certains États ou territoires, on peut parler de réussite, à l'inverse c'est un échec, souvent sans appel, ou patent, de nombreuses difficultés dépendent de différents facteurs que nous verrons au cours de nos prochains développements. Ainsi prenons l'exemple des pays en voie développement (PED), leurs services publics d'eau potable étaient sous le contrôle total de l'État. Il est vrai que les moyens nécessaires pour satisfaire aux conditions d'une telle gestion font appel aux instruments économiques comme la tarification. Ces moyens s'accompagnent, également d'un besoin de financements considérables. De façon générale nous émettons souvent l'idée que lorsque la gestion est publique, l'État, dans ce cadre, peut se permettre de tous résoudre seul sans l'avis de la population, ce qui n'est plus acceptable au XXIe siècle[1617]. Depuis tantôt le service de l'eau est un service « *proximité* », car il se situe à l'échelle locale et dont les usagers sont, principalement, les destinataires. Ces derniers, sont administrativement placés en dernière ligne dans cette organisation, ce qui ne veut pas dire qu'il n'existe pas d'outils comme celui de la participation des usagers, est en réalité peu légitime ou illégitime voire antidémocratique, alors que les règles de droit international et national ont beaucoup évolué.

1616 Cela se comprend, Comme le précise Frédéric Marty et al, *« Cette nouvelle approche de la gestion publique est née dans le contexte des difficultés budgétaires qui frappent les collectivités publiques des pays industrialisés depuis les années 1970 et de la perte progressive de la légitimité accordée aux gestionnaires publics en matière de gestion efficace des ressources. »* in, *Ibidem* p.3

1617 Voir « *Contribution à la participation ascendante*. » *Infra*, p.395

Ainsi en écartant, en refusant la participation de la population ou en ne mettant pas correctement en place ces dispositifs – comme nous l'avons vu précédemment -, les autorités politiques se concentrent sur deux choses qui leur semblent primordiales : le financement et les investissements. Ces considérations ne peuvent s'expliquer que dans une approche historique. À ce propos, l'histoire nous rappelle que dans les années 1960-1970, le mode de gestion était très particulier et moins contraignant financièrement pour les usagers. Rappelons à cette époque, l'accès - au service - avait un caractère de gratuité - des points d'eau collectifs ou bornes-fontaines publiques – permettaient à la population d'accéder facilement à l'eau. À ce propos, il existait des structures tarifaires (tarification progressive) sur ce dit service qui s'effectuaient sur des bases sociales. Cette forme de service adressé grand public ou tout public, n'affectait guère les autorités en raison de l'abondance des financements extérieurs dont ils bénéficiaient. On peut considérer l'efficacité de cette action comme une intervention publique sur les activités économiques, comme celui des services d'eau. En revanche, les années 1980 se présentent sous une autre forme avec des nombreux facteurs qui vont perturber la gestion publique des services de l'eau potable. Dans la plupart de ces pays en développement, la population a augmenté, c'est l'explosion démographique. Celle-ci s'accompagne d'une urbanisation rampante, qui n'a pas été correctement maîtrisée par leurs autorités, ou n'avait peu moyens et des outils juridiques inadaptés pour leur permettre d'agir. Dans ce cadre la gestion en cause ou celle des services d'eau ont été confrontées à une successive de crises notamment financière. Ce qui remet tout en cause, à l'exemple des conséquences des chocs pétroliers[1618] a modifié les conditions d'offres que certains de pays bénéficiaient auparavant, d'où un déficit public crucial. Ce manque de financement pour les infrastructures a entraîné de nombreux dysfonctionnements, tant dans la qualité du service que dans la gestion proprement dite de la ressource. Si la gouvernance apparaît comme un outil nécessaire de nos jours, les gouvernants tentent de s'y adapter. Car dans un secteur où l'accès à l'eau est primordial, il y a un droit qui doit être satisfait c'est la desserte en eau.

3 - Desserte en eau et l'« *accessibilité à l'eau* » et « *accessibilité à l'eau* » : Entre expériences et insuffisances.

La question de desserte en eau, lorsqu'elle est résolue permet, d'une part, d'assurer la continuité du service de fourniture d'eau à l'ensemble de la population et singulièrement aux abonnés, situés dans différentes zones d'un territoire, c'est l'une des conséquences de l'obligation du gestionnaire[1619]. Cette problématique de la desserte est universelle et elle n'est pas vraiment résolue sur les territoires de l'eau : dans les pays ou États les plus avancés des efforts restent à faire, et pour d'autres des améliorations sont nécessaire, c'est-à-dire des travaux en conséquence[1620], car c'est de l'accès à l'eau dont il s'agit. De plus cette interrogation relative à la question de desserte, concerne également d'autres aspects, notamment celui de l'assainissement, ou encore de la collecte et de

---

[1618] L'expression *« choc pétrolier »* fait référence aux conséquences sur l'économie mondiale d'une modification brutale de l'offre de pétrole, combinant hausse du prix et augmentation de la consommation et/ou baisse de la production. On distingue trois crises différentes apparues en 1973, 1979 et *2008 https://www.universalis.fr/encyclopedie/premier-choc-petrolier/*

[1619] Voir, *« Une obligation imbriquée entre le schéma de distribution, la desserte et le raccordement aux réseaux d'eau potable », Supra,* p. 115

[1620] Comme c'est le cas en Guadeloupe, l' « *amélioration des rendements de réseau, des taux de desserte et de raccordement »,* in Circulaire du 29 juin 2016 des ministères de l'Environnement, de l'énergie et de la mer et des Outremer, relative au plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion, Mayotte et Saint-Martin, p.7

l'évacuation des eaux pluviales, lesquels ne sont pas toujours satisfaits ou sont insuffisants. Ces activités nécessitent pour leur réalisation des ressources financières importantes. Ce constat est général, et la desserte en eau n'est pas en reste, et ce, qu'il s'agit des pays développés comme en Europe et singulièrement la France et ses territoires d'outre-mer – la Guadeloupe, ou dans des pays en développement, à l'exemple du continent d'Afrique, ou non seulement il faut du financement, d'autres moyens – techniques – pour améliorer les performances dudit secteur.

De façon générale, la desserte en eau fait partie de l'ensemble des éléments qui conditionnent l'obligation de résultat. Tout au long de notre développement ces concepts de desserte et d'accès à l'eau ont longuement été évoqués. Ils se posent, ici, en termes d'efficacité et les heurs qu'il produit sur la population ou usagers du service. Ceci implique d'examiner ces circonstances, comme nous l'avons annoncé - celle que l'on retrouve dans les pays en voie de développement. En effet dans ces pays en développement, comme l'Afrique, l'Amérique latine ou l'Inde, en Asie du sud et de l'est etc., les usagers défavorisés paient deux, trois voire quatre fois plus cher l'eau que dans le monde. C'est ce que nous avons vu précédemment, que les moyens employés par ces États ne leur ont pas permis d'atteindre un certain objectif, voir cette obligation de résultat, alors que dans leur démarche, pratique et stratégie certaines actions étaient, acceptables comme se donner les moyens pour obtenir des financements ou encore les missions d'aides internationales. Ainsi, l'instauration d'aide humanitaire – Aide internationale pour l'accès à l'eau qui a été dans les années soixante-dix, une des priorités de développement en Afrique[1621]. De plus des programmes ont été mis en place par les agences de développement internationales entre 1980 et 2000, enfin les pays membres des Nations unies ont adopté les *« Objectifs de développement du millénaire »*[1622] à travers de nombreux objectifs notamment celui de réduire de moitié le nombre de personnes n'ayant pas accès de façon durable à l'eau de boisson salubre. Il résulte de ces expériences, considérées parfois comme malheureuses, en raison des nombreux échecs qui créent un certain déséquilibre latent. Lequel se situe entre le prix du service et l'accessibilité à la ressource d'où une mauvaise qualité du service. Cette situation est très grave et mettra en péril l'efficacité du système. À notre sens, cette inefficacité est due à l'indépendance des législations, réglementations spécifiques[1623] et d'autres - Jurisprudences et recommandations[1624] - : entre faisabilité[1625] et interdictions[1626] – quand bien même l'on ne peut déplorer leur existence - mais plus à l'indépendance et la liberté dans le choix des acteurs, lesquels sont souvent consultés sur ces questions aux enjeux importants. À cet égard, lorsque les dimensions économiques, environnementales et sociales sont celles qui sont propres à l'eau, leur rencontre, doivent permettre un certain degré d'harmonisation. Cette coordination est nécessaire en raison des effets qu'elles produiront sur la gestion de cette ressource. Toutefois, En restant dans une dynamique de déséquilibre ce sont des années de réflexions et débats, sommets et conférences, des règles

---

[1621] Par exemple en 2016, « *67% des Camerounais non desservis en eau potable : les remèdes au fléau »*, https://www.afrik.com/67-des-camerounais-non-desservis-en-eau-potable-les-remedes-au-fleau

[1622] Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) établis par les Nations Unies constituent huit objectifs de développement international que les 192 membres de l'ONU et un certain nombre d'organisations internationales sont convenus d'atteindre d'ici à 2015 afin de mettre un terme à la pauvreté.

[1623] Article L.2224-7-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), *Op.cit.*,

[1624] Voir par exemple, Recommandation n°85 -01 A 10° de la commission des clauses abusives

[1625] De l'installation au financement, voir C.E., 9 mars 1983, *SA société Lyonnaise des Eaux*, Req., n° 25061, Rec. Lebon ; C.E., 24 Mai 1991, *Mme Carrère*, req., n°89675 et 89676, Rec. Lebon : C.E., 6 octobre 1999, *Commune de Coin-lès-Cuvry*, req. n° 170.998, Rec. Lebon ;C.A.A., Lyon 22 février 2011 n°09LY00905

[1626] Par exemple, C.E., 30 mai 1962, *Parmentier*, Rec. Lebon, p. 912.

juridiques et économiques et autres qui sont mis évidence, alors que dans leur rôle de concertation, les *« acteurs de l'eau »* – autorités publiques, gestionnaires ou prestataires privées, acteurs économiques doivent davantage coopérer et faire évoluer ces techniques des expériences pratiques.

B - Expérience et retour d'expériences et pratiques dans les pays développés

Les expérimentations ou retours d'expériences sont significatifs surtout lorsque l'on s'intéresse à un processus de gestion en crise. Malheureusement certaines pratiques ou modèles de gouvernance peuvent varier d'un territoire à un autre, d'un État à un autre ou encore selon le triptyque, eau/territoire/population. L'usager d'un tel facteur s'inscrit dans une démarche prospective. Car faire évoluer ce processus, en envisageant ce schéma dans le cadre de cette gestion, sera l'occasion de justifier de la nécessité dudit triptyque comme une évidence, et qu'en l'appliquant par exemple, l'on obtiendra certainement une ébauche de solution. À cet effet, cette voie peut être choisie afin de répondre aux questions d'une telle (ré) organisation, car l'objectif est d'apprendre pour progresser. Rappelons que certaines pratiques de gestion sont souvent nées d'une culture des territoires et de leur population, des relations à l'eau douce et d'une politique de l'eau. Cela peut être la formule de la privatisation, ou par les autorités organisatrices, des conventions ou contractualisation etc., de nos jours chacun des États a leur formule de gestion qui se ressemble avec quelques similitudes qui, souvent, ne répond pas aux atteintes de la population. Pour répondre à l'interrogation posée dans notre étude, celle d'une *« institution de gestion de l'eau équitable et durable…* » Nous prospectons les expériences que d'autres ont envisagées. À cet effet, nous n'avons constaté que certains État comme l'Angleterre a choisi la privatisation comme formule de gestion pour leur service public d'eau potable (1), par contre, en Espagne, la gestion de l'eau est très spécifique, elle est pratiquement autonome ou publique, alors que la priorité n'est pas celle de la consommation domestique (2), et enfin s'intéresser aux pratiques instaurées sur d'autres territoires insulaires permettra d'avoir une idée du modèle recherché (3).

1 - Gestion de l'eau en Angleterre : la privatisation comme pratique exemplaire

Depuis tantôt, l'Angleterre a opté pour la forme de gestion privée ou la privatisation[1627]. Ce choix se justifie à l'époque par l'une de ces raisons, c'est, principalement, pour résorber le problème de raréfaction de la ressource en eau sur leur territoire. En raison d'une évolution rapide de la société industrielle et urbanistique *« posant de graves problèmes de santé dans un contexte de relative rareté de l'eau, et d'un droit de l'eau privilégiant les usages locaux et la riverainetés. »*[1628] Il ne s'agit pas seulement de cette raison car cette incompétence technique et surtout d'une en cause de la pérennité des services en cours de gestion. À cet égard, des tentatives ont été opérées afin d'améliorer ce système dans les années soixante-dix, Le *Water Act* de 1974 instaura la « *régionalisation de la gestion.* »[1629] Le résultat attendu par ces autorités n'a pas été satisfaisant. C'est en 1989, que : les

[1627] Tout comme au Pays de Galles.

[1628] BARRAQUE B., et R. KRAEMER A., *« Les services publics d'eau en Grande-Bretagne et en Allemagne : origine commune, trajectoires différentes »*, Flux, vol. 97-98, no. 3, 2014, p

[1629] Cette réforme « *destituant les collectivités de leur pouvoir (sauf sur les réseaux d'assainissement) au profit des Regional Water Authorities (RWA) sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture et du Ministère de l'Environnement. »in* GUERIN-SCHNEIDER et GRAND'EDSNON A,. *« Gestion et organisation des services d'eau en Europe. »,* Op. cit.,, p.16

Water Act de 1989, ont permis privatisation des services publics de l'eau et inscrire dans une privatisation plus ou moins large en confiant l'ensemble du processus au privé. Précisons que, dans cette hypothèse ce n'est pas une gestion publique et encore moins une gestion hybride comme c'est le cas de la France, du Portugal, ou encore de l'Italie etc., mais une gestion purement et complètement privée et où les infrastructures et leur exploitation sont confiées en totalité à des entreprises privées, en y incluant, également, la maintenance, le financement et les investissements avec désengagement total de l'État. Comparativement à la Thaïlande, les services d'eau relève du procédé de la privatisation, mais son financement est assuré intégralement par l'État. Ces services d'eau, mis en place par l'Angleterre et au Pays de Galles sont assurés par des entreprises privées à responsabilité limitée autrement dit, des sociétés d'eau intégralement privatisées. Autrement dit, des *« entreprises commerciales chargées au Royaume-Uni des services de distribution et d'assainissement de l'eau, dans le cadre de la privatisation de ce secteur en 1989. »*[1630]. De plus, ce principe de privatisation des dix services d'eau, laiss*e* la propriété des installations et surtout la totalité de la gestion entre les mains des compagnies privées, avec un niveau d'encadrement réservé aux autorités de régulation indépendantes ! Après quelques années, l'expérience britannique est remise en cause, – rappelons que la première mise en cause datait de la fin des années soixante-dix[1631], et la seconde en 2018, soit plus de vingt-ans après —. En effet, la situation Britannique ou du *« modèle britannique »*, est sévèrement critiquée par les autorités britanniques[1632], notamment par le gouvernement[1633], en raison de la mauvaise de qualité du service fourni par les gestionnaires du réseau. À cet égard, les autorités gouvernementales Britannique lors de la Conférence sur les fuites d'eau au Royaume-Uni, octobre 2018 ou *« Conférence sur les fuites d'eau au Royaume-Uni, 2 018 »* ont fait état de cette situation où le secrétaire à l'Environnement, Michael Gove, a exposé ses réflexions sur l'avenir de l'industrie de l'eau lors de la conférence Water UK City d'où une certaine motivation inverse en vue de la (re) nationalisation du processus. Si cette première remise en cause de la gestion des services d'eau se révèle largement défaillante c'est par manque de compétences techniques et des moyens financiers insuffisants, lesquels sont relatifs aux problèmes d'investissements. Cette situation concerne également les systèmes de traitement d'eau, entraînant du coup, comme conséquence un problème de santé publique. Il en résulte que c'est le facteur de qualité à la fois du service et de l'eau à fournir à la population qui est minutieusement recherché tout en observant comme la méthode suivie ailleurs sur d'autres territoires.

2 - Gestion de l'eau en Espagne : une pratique spécifique

« En Espagne, l'eau est considérée comme un facteur primordial de développement »[1634] économique, de par ces multiples facettes. Au point de vue *« hydro climatique »*, on met en valeur deux grands consommateurs en ressources naturelles que sont l'agriculture et le tourisme. Cette

---

[1630] PLATON S., *« Chronique de droit administrative européen (juillet-décembre 2013) »*, Droit Administratif n° 4, chron. 4, 2014, p.25

[1631] En 1974, le Water Act instaurant la régionalisation de la gestion.

[1632] ALBERT E., *« Au Royaume-Uni, la privatisation de l'eau sous le feu des critiques »*, Quotidien d'information, Le Monde, 2018. https://www.lemonde.fr/economie/article/2018/03/03/au-royaume-uni-la-privatisation-de-l-eau-sous-le-feu-des-critiques_5265205_3234.html

[1633] Le gouvernement conservateur de Theresa May, a British politician who served as the Prime Minister of the United Kingdom and Leader of the Conservative Party from 2016 to 2019.

[1634] FRANCOIS M., *« La pénurie d'eau en Espagne : un déficit physique ou socio-économique ? »*, Géocarrefour, vol. 81/1, 2006,

ressource dite naturelle – l'eau – sur ce territoire est, en moyenne, beaucoup moins importante – voire deux fois moins qu'en France métropolitaine. Et pourtant, ce territoire *« dispose a priori de disponibilités globales en eau soit environ 2 800 m3/habitant/an et supérieures à la moyenne européenne »*[1635]. Alors qu'en France, beaucoup d'efforts ont été faits en passant d'une priorité – c'est-à-dire de l'agriculture et de l'irrigation – à la consommation domestique ou à l'accès à l'eau, tandis que l'activité de l'agriculture, notamment l'irrigation sont une priorité en Espagne. Une activité consommatrice d'eau dont les chiffres parlent d'eux-mêmes, entre 50 à 70 % de l'usage de ladite ressource comparativement à la France (environs 12 %). L'on remarque à cet effet que les ressources en eau de l'Espagne, de par son usage, le propulsent au rang d'une importante puissance économique[1636]. En ce qui concerne la distribution de l'eau, elle ne constitue qu'un « *maigre* » pourcentage, qu'en moyenne entre 8 et 10 %, alors que la population est largement demandeuse. Il en résulte de ces considérations l'une des premières remarques c'est qu'il existe véritablement des déséquilibres hydrographiques et économiques, avec le risque de pénurie d'eau qui sont des constats réels et qui mettent à mal la politique de l'eau en Espagne, quant à sa gestion. En effet, cette gestion de la ressource en eau est, en termes de maîtrise, peu efficace, autrement dit, une problématique en ce qui concerne, notamment ces crises successives qu'elle subit – crise de légitimité, problème de stress hydrique et d'une pénurie, en cause la pression croissante des activités humaines[1637] et beaucoup moins pour l'approvisionnement des populations, d'où l'interrogation d'une mauvaise gestion ! C'est à la suite d'une profonde crise que des mouvements[1638], groupements de défenses se sont mis en place (2000-2003), réclamant la mise en place *« d'une nouvelle culture de l'eau », fondée sur une gestion des demandes en eau plutôt que sur un accroissement de l'offre, et une meilleure prise en charge des questions environnementales (zones humides, delta de l'Èbre) »*[1639]. Précisons que l'Espagne est, un État-membre de l'Union Européenne, et est concerné par la directive-cadre d'Eau (DCE 2 000). Avec l'effet de cette réforme communautaire un certain équilibre a pu être trouvé, notamment avec des encouragements financiers ou des fonds Européen. C'est à la suite de multiples revendications de mouvement associatifs que des *« actions pour la gestion et l'utilisation de l'eau »*[1640] permettant d'améliorer cette situation. Ainsi, en 2004, le partage entre ses usages de l'eau a pu s'opérer ainsi que les projets[1641] de transferts entre les régions[1642]. De plus, de nombreux efforts ont été faits en matière de gestion de la demande qui reste, malgré tout, insuffisante, car ce territoire

---

1635 CLARIMONT S., *« Le Partage des eaux »*, in *« L'Espagne »*, *TDC* n° 980, CNDP, septembre 2009.

1636 Selon Sylvie Clarimont, *« ...En Espagne, l'État est historiquement un acteur important de la gestion de l'eau [avec] une double priorité : redistribuer l'eau et maximiser ses usages. […] Avec une capacité de stockage des barrages de plus de 56 000 hm3 et plus de 3,6 millions d'hectares irrigués, l'Espagne se place au 1er rang européen. […] Elle est devenue une grande puissance agricole exportatrice au prix d'une exploitation accrue de la ressource en eau et, souvent, d'une dégradation de sa qualité : l'agriculture représente 68 % des prélèvements et plus de 80 % de sa consommation finale. »* in, CLARIMONT S., *« Le Partage des eaux »*, in *« L'Espagne »*, *Op.cit,*.

1637 FRANCOIS M., *«La pénurie d'eau en Espagne : un déficit physique ou socio-économique ? »*, in Geocarrefour, 2006.

1638 Le mouvement « *Nueva cultura del agua* ». Il devait s'allier aux manifestations et au déploiement de la « *Plataforma de defensa del Ebro* » animée par des membres de « *Iniciativa per Catalunya- Els Verds* » (gauche radicale et écologistes) à l'échelle de la Catalogne, puis de l'Aragon et de l'ensemble du pays.

1639 FERNANDEZ S., et VERDIER J., *« L'Espagne et son eau : si proche, si loin »*, Sciences Eaux & Territoires v°2, n°11, 2013, p.9

1640 *Actuaciones para la Gestión y la Utilización del Agua : www.miteco.gob.es/ca/agua/planes-y-estrategias/informes-de-viabilidad-de-obras-hidraulicas/restduerof_tcm34-82087.pdf*

1641 Le projet de transfert des eaux de l'Ebre vers le Sud de l'Espagne, le « *Proyecto del Levante* »

1642 Cela a permis aux *« acteurs des territoires de l'aval de disposer d'un accès à l'eau sans avoir à le négocier avec ceux des territoires situés en amont ou d'autres territoires hydrologiquement distincts. »in,* FERNANDEZ S., et VERDIER J., *« L'Espagne et son eau : si proche, si loin »*, *Op. cit.,* p.9

est un consommateur d'eau relativement important. Cette situation est une préoccupation majeure pour les autorités car elles devront corriger ce problème relatif aux déséquilibres hydrographiques. En réponses ces dernières ont construit de nombreux barrages afin de satisfaire les adductions d'eau et de canaux d'irrigation. Cette prolifération d'ouvrages hydrauliques, avait plusieurs objectifs : d'améliorer l'agriculture en termes d'irrigation, mais également atténuer ou limiter les conséquences de la pollution environnementale[1643] et notamment les cours - d'eau.

Par ailleurs s'agissant de la gestion quantitative et l'influence de la directive-cadre sur l'eau DCE 2 000, ou celle-ci oblige à atteindre un bon état écologique des eaux à travers une planification - une gestion intégrée des ressources hydriques par bassin hydrographique la gestion de la ressource en eau. Curieusement celle-ci relève d'un paradoxe, il se situe entre la gestion quantitative l'eau et du bassin hydrographique en tant qu'unité de gestion de l'eau. En effet, la question relative à sa gestion quantitative de l'eau a, juridiquement, été réglée dès 1926 pratiquement à l'identique de celle de la France. Cette consécration du bassin hydrographique comme unité de gestion de l'eau existait bien avant celle qui a été instaurée en France par sa réforme de l'eau en décembre 1964. C'est une avancée considérable pour l'État espagnol qui, n'a pas été suivi ou, n'a pas été mise à profit par ces autorités, certainement pour des raisons de priorités ou d'autres intérêts en présence ! Une politique de l'eau qui, à notre sens manque de repère ou pour rationaliser ces circonstances. Si la loi sur les eaux de 1985, dans son préambule[1644] confirma le bassin-versant comme unité indivisible de gestion de la ressource, va également, dans son article 38, permettre une planification hydraulique afin de satisfaire le cadre général de ladite ressource[1645], en termes d'intérêt général, la consommation domestique est loin d'être sa priorité. De plus, ce sont les ménages qui en souffrent en cas de déficit hydrique, ce manque d'eau constitue alors un problème récurrent. En effet, sur chaque territoire espagnol la gestion de l'eau soit autonome soit publique, à l'exemple de la Catalogne qui, pour résoudre ses problèmes d'eau, doit utiliser les voies de transport internationales, autrement dit l'achat d'eau en provenance de la France vers l'Espagne (Catalogne) d'où un enjeu géopolitique avec les conséquences[1646] qui ont amené la question politique de leur indépendance.

3 - Retour d'expériences des territoires insulaires

Le territoire selon sa dimension géographique ou sa diversité est réellement pris en compte dans le cadre de la gestion de l'eau, et de fait est devenu une nécessité, et les territoires insulaires sont particulièrement concernés. Ces territoires, sont considérés comme des îles de façon générale, pour certains ce sont des petits ou micro-États - les État insulaires des Caraïbes – petites et grandes Antilles par exemple - et pour d'autres des départements ou des collectivités comme la Réunion, Nouvelle-Calédonie, Martinique et bien entendu la Guadeloupe, sujet de notre étude. De plus, le fait que ces

---

[1643] Ce sont la destruction de la faune et de la flore endémiques, perturbations du régime et du débit des cours d'eau, sédimentation, risque d'eutrophisation des lacs de barrage, etc.

[1644] Extrait de la Loi des Eaux de 1985, Préambule « *(…) Ainsi, l'eau constitue une ressource unitaire, sans distinguer les eaux superficielles et souterraines. Les unes et les autres se trouvent intimement liées (…) et doivent être subordonnées à l'intérêt général et mises au service la nation.* »

[1645] Selon l'article 38, *« La planification hydrologique aura pour objectifs généraux de satisfaire au mieux les demandes d'eau et d'équilibrer et harmoniser le développement régional et sectoriel, en augmentant les disponibilités de la ressource, en protégeant sa qualité, en économisant son emploi et en rationalisant ses utilisations en harmonie avec l'environnement et les autres ressources naturelles. La planification se réalisera grâce aux Plans Hydrologiques de bassin et au Plan hydrologique National »*

[1646] Voir DROBENKO B., *« Transfert d'eau franco-espagnol : aux frontières des solidarités »*, RD rural, n° 300, 2002, p. 89-103

territoires soient, géographiquement, plus petits en superficie, le plus souvent l'on estime que leurs ressources sont limitées notamment leurs ressources naturelles ou l'eau douce n'est guère abondante. Si pour de certains, les ressources en eau douce sont limitées, pour d'autre elles sont vraiment abondantes comme en Dominique[1647]. En termes de ressource en eau, la suffisance de celle-ci est une problématique mondiale. Nous savons que les enjeux de l'eau sur ces territoires doivent recevoir l'attention voulue au plan mondial et régional, car gérer l'eau durablement est l'une des priorités pour leur développement. Sur le plan international, le mot d'« *ordre* » est la gestion concertée qui permet aux autorités de faire face à une demande en eau croissante et à la ressource disponible. D'emblée, l'une des premières remarques, c'est que la gestion et l'accès à la ressource en eau bien qu'elle soit une question centrale du développement durable, donneront des réponses différences en termes institutionnels selon que le territoire insulaire est un État insulaire ou une île dépendant d'une métropole « *continentale* » et non sur le plan hydrographique. S'agissant de la seconde, les îles, départements des outres mer ou collectivités, nous savons comme la gestion de l'eau est pratiquée, en revanche, s'agissant de la première, les États insulaires, ces expériences nous intéressent. En effet, en termes de gestion de la ressource en eau sur le plan hydrographique, les territoires caribéens sont livrés à la même enseigne : le problème principal est celui de la gestion de leur ressource en eau en termes hydrographiques (stations de captage et autres). Celle-ci a reçu une certaine satisfaction voire des réponses, pour ce faire un dispositif[1648] : Système caribéen d'observation du cycle hydrologique (Caraïbe-HICOS) - a été envisagé afin d'évaluer les ressources en eau et leur développement ainsi que la gestion sur un mode intégré, *« intersectoriel »*, et international des États et territoires de la Caraïbe[1649]. Ce programme « *Caraïbe-HYCOS [*est un] *exemple de coopération transfrontalière sur les ressources en eau »*[1650] regroupent les territoires caribéens dont les problématiques sont posées dans les mêmes en termes de phénomènes naturels. Cela a nécessité l'instauration d'un tel projet[1651,1652] contribuant à l'évaluation, au suivi et à la gestion des ressources en eau (en quantité et qualité) de l'arc insulaire des Caraïbes. Comme le précise le programme, Système caribéen d'observation du cycle hydrologique (Caraïbe-HICOS) : *« Soutenir le développement durable et la gestion intégrée de l'eau, sur la base d'une connaissance fiable des ressources en termes de quantité, de qualité et d'utilisation, et aboutir ainsi à un renforcement des compétences en gestion de l'eau »*.

1647 État insulaires des Petites Antilles : une île, montagneuse, soumise à un climat tropical humide favorable

1648 Organisation météorologique mondiale, *« système d'observation du cycle hydrographique dans les caraïbes : aide à la prévention des catastrophes naturelles et à la gestion des ressources en eau (Caraïbe-Hycos) »*, Document de projet – Composante Îles de la Caraïbe – CIC/Caraïbe-HYCOS, 2004, 49 p

1649 Selon le rapport, *« Politiquement, l'archipel est divisé en vingt États et territoires. Les pays qui ont exprimé leur intérêt a participer au projet Caraïbe-HYCOS sont : la Barbade, Cuba, la République Dominicaine, les Antilles Françaises (Guadeloupe et Martinique), Haïti, la Jamaïque, Trinidad et Tobago.* »

1650LARAQUE, A ; BRICQUET, J.-P. ; et THÉBÉ, B., « L'Observatoire Caraïbe-HYCOS : exemple de coopération transfrontalière sur les ressources en eau In : Lutte antiérosive : Réhabilitation des sols tropicaux et protection contre les pluies exceptionnelles », Marseille : IRD Éditions, 2012

1651 Étant donné que *« la mer des Caraïbes constitue une bonne partie de l'exutoire ultime des eaux drainées par ce cordon insulaire, ces rejets présentent des impacts sur les récifs coralliens, et à terme sur tout un pan des économies locales puisque le littoral marin en représente un des principaux attraits touristiques. Et surtout, ces îles sont affectées par des phénomènes récurrents extrêmement violents (cyclones, éruptions volcaniques, glissements de terrain,….), certes sporadiques, mais qui provoquent des transferts hydriques solides et dissous représentant bien souvent la majeure partie des exportations annuelles de matières à la mer. » in,* LARAQUE, A ; BRICQUET, J.-P. ; et THÉBÉ, B., « L'Observatoire Caraïbe-HYCOS : exemple de coopération transfrontalière sur les ressources en eau In : Lutte antiérosive : Réhabilitation des sols tropicaux et protection contre les pluies exceptionnelles », Marseille : IRD Éditions, 2012

1652 Sa phase préliminaire dudit programme -Caraïbe-HYCOS- dont la première mise en place en 1995, a débuté en mars 2008 après plusieurs années de préparation.

Celle-ci est un *« pilier du développement durable en milieu insulaire »* et doit continuer de l'être[1653]. De plus et le monde est confronté à la raréfaction des ressources, et en l'absence de mesures cette situation va aggraver quant à la limitation des ressources naturelles à l'échelle de ces petits territoires. Que des dispositions doivent être prises afin d'éviter qu'il y ait des déséquilibres entre besoins et ressources ne fait pas de doute, car ceux-ci sont susceptibles d'être aggravés par d'éventuels conflits d'usages dans une situation de pénurie. La ressource en eau douce est un enjeu fondamental de développement car elle accroît les inégalités territoriales.

Par ailleurs en termes de gestion de l'eau potable de ces territoires, nous prendrons le cas de la Jamaïque et de la Barbade. S'agissant de la Jamaïque, État insulaire de la Caraïbe, le service d'eau est soumis à une gestion et la qualité de l'eau du robinet varie selon que les zones. Les zones qui sont plus proches de la périphérie ont une meilleure qualité que celles qui sont éloignées. Il résulte que la qualité de l'eau est une problématique autrement dit, de santé publique souligne le Rapport mondial sur le développement humain Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUE)[1654]. D'autre part, s'agissant de la Barbade : selon Birdlife International[1655], ce territoire à un problème : il est déficitaire en eau douce. Pour satisfaire à leur besoin en eau, la population fait l'usage en ce lieu des eaux souterraines puisées dans les aquifères souterrains de l'île. Il en résulte que la disponibilité de l'eau de la Barbade était déjà sous la limite établie et le pays a été identifié comme étant déficitaire en eau[1656]. Quant à sa gestion, elle est publique[1657]. Il en résulte désormais que là où la ressource est disponible, parfois en abondance, la politique de l'eau ne suit pas toujours. Ainsi qu'en est-il pour la majorité de ces États insulaires où les populations n'ont pas accès direct à l'eau douce et sécuritaire[1658].

II - Modes de gouvernance des services d'eau potable et l'usage d'« *hybrides* » ou système de gestion hybride : quelle efficacité ?

Selon l'hypothèse d'une comparaison entre le service d'eau potable et les autres services publics, il y a une tendance qui voudrait faire croire que le service public d'eau potable est semblable

---

1653 Selon le rapport Brundtland *d'« un développement qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures … »*

1654 PNUD (2008) Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008. La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé, p. 1 : (2007a. Vulnerability and Adaptation to Climate Change in Small Island Developing States. Document de référence pour la réunion d'experts sur l'adaptation des petits états en voie de développement, 5–7 février Jamaïque et 26-28 février îles Cook. Secrétariat des changements climatiques, Bonn.)

1655 Birdlife International. « *Hotspot de la biodiversité des îles des Caraïbes* ». Critical Ecosystem partnership fund., 2010, 163 p.

1656 Carter S. S., « *National Environmental Summary : Barbados* ». UNEP. 2010, 56 p.

1657 Selon le Carter S. S., s'agissant de la *« Gestion de la qualité de l'eau : en vertu de la loi sur la Barbade Water Authority Act, la Barbade Water Authority (BWA) est juridiquement responsable de la qualité de l'eau qui est protégée à trois niveaux: la politique nationale de zonage pour la protection des eaux souterraines10 protège la ressource en eau souterraine; l'eau de la station de pompage est désinfectée pour assurer la sécurité biologique; En vertu de la Loi sur les services de santé, le ministre de la Santé est légalement responsable de la protection de la santé de tous les résidents, y compris de la sécurité de l'approvisionnement en eau potable. Le contrôle à la source est assuré par le Département de la protection de l'environnement (EPD) et BWA, ainsi que par le biais du suivi du système de distribution par le Département de la santé de l'environnement et le BWA. Les EPD et EHD agissent en tant que régulateurs du BWA. La Société de développement et de commercialisation de l'agriculture de la Barbade (BADMC) surveille également la qualité de l'eau à des fins agricoles. » in*, Carter S. S., « *National Environmental Summary : Barbados », Op. cit*, p.8

1658 Comme le précise, Rébécca Hamel Pepin, *« 45 millions d'habitants de la région Caraïbe- Amérique latine n'ont pas accès à une eau douce et sécuritaire pour la santé humaine »*, in HEMEL PEPIN R., *« la gestion de l'eau douce dans les iles des Caraïbes »*, Essai de double diplôme présenté au Centre universitaire de formation en environnement et au Département de biologie en vue de l'obtention des grades de maître en environnement et de maître en écologie internationale, Université de Sherbrooke, 2013, p.3

aux autres services publics rationnels. Cette idée fut combattue, même si ce service, tel la distribution d'eau potable, apparaît comme un service public qui montre une certaine différence par rapport aux autres par rapport au prix (du service) et particulièrement de son mode de facturation. D'autant plus, que la diversification des acteurs intervenant dans ce secteur, notamment les prestataires, bénéficie des parts proportionnées sur ce prix et aux collectivités, les taxes ou redevances. Ces considérations donnent une valeur et une portée économique à ce secteur. Il s'ensuit également que ceux-ci impliquent d'autres éléments comme la nature du service (SPIC et SPA déjà traités) et l'usage des « *hydriques* », tels sont des éléments qui en témoignent. Ces facteurs, nous écartent d'un service public traditionnel, au contraire comme un service avec ses propres spécificités. Ils doivent en outre être pris en compte pour revoir, partiellement aux endroits défaillants ou apporter d'autres éléments à cette gouvernance de l'eau ou de sa gestion. Rappelons que les bases du modèle français ou du processus de gestion de l'eau ont déjà été posées, avec une visée prospective et l'on devra envisager une meilleure gestion par des entités locales. Car c'est à partir de ladite ressource en eau, notamment en ce qui concerne sa disponible que la réorganisation par un processus adapté au territoire est possible. Si par ailleurs, l'accès à l'eau est, plus ou moins, réglé en termes quant à de l'évolution de son droit, dans l'attente d'un meilleur ajustement dans son application, sa gestion est encore trop globale, c'est-à-dire institutionnalisée à l'échelle nationale et communautaire. Un certain effort est nécessaire sur le plan politique, administratif et juridique, en envisageant des scénarios avec une ou plusieurs formules, suivis d'un schéma de planification. Il résulte que par l'ensemble des facteurs (processus, moyens et formes de gestion) que ces axes (infrastructures, contractualisation ou l'effet « *caméléon* » des formes administratives de gestion) permettent sa valorisation quant à sa durabilité. Une gestion qui nécessite tout de même une certaine disponibilité de financement pour accroître son efficacité[1659] (B).

A - Mise en valeur de la ressource en eau par son processus de gestion et par les moyens et formes permettant son exercice.

La valeur de l'eau, étudiée en premier parti d'étude, représente un tout, par un ensemble d'élément (usages, coûts, traitement, accès etc.), de par ses manifestations (la dimension sociétale, juridique et économique) et surtout l'usage prioritaire, principal usage et l'accès à l'eau, tout cela prend une dimension supplémentaire dans cette partie de l'étude. Celle-ci est ponctuée par une interrogation qui porte sur la valorisation de la ressource en eau par rapport aux moyens – administratifs et surtout techniques,- mise en place par les autorités gestionnaires, lesquels conditionnent, dirait-on, une obligatoire pour la satisfaction ou l'atteinte du résultat ou encore de son objectif final. Rappelons que, la gestion de l'eau - système hydrographique - et de ces services – de la production à la distribution - s'exprime par des modes de gestion et des formes conventionnelles distinctes. Ces opérations constituent un ensemble qui a montré combien le poids d'un tel processus restait déterminant face à l'importance de la ressource. Cette dimension se traduit, ensuite comme permissive quant à sa priorité (pour l'espèce Humaine). Celui-ci va coordonner cet ensemble, lequel va interagir entre eux (missions et services) et valorisé cette ressource, ou *« or bleu »* de la planète

[1659] Selon Olivier Crespi Reghizzi. *« La disponibilité de financements suffisants et soutenables pour les infrastructures des services publics d'eau et d'assainissement (SPEA) est une question clé non seulement dans les pays du Sud où dans de nombreux cas les services d'eau sont encore dans une phase d'expansion […] »* in REGHIZZI O.-C., *« Institutions, comptabilité et financement des services d'eau et d'assainissement en Italie et en France »,* Congrès de l'ASTEE, Nantes, France, 2013 p.1

Terre. C'est à travers une triple phase qu'il y a une certaine valorisation à la fois par ce dit processus de gestion et la ressource en eau. Si bien que, dans un premier temps, nous verrons que le processus de gestion est valorisé par ces modes de gestion (1), ensuite, il le sera par l'effet de la contractualisation des missions ou chaînes de services d'eau (2), et enfin, par l'effet des formules de gestion, ayant un caractère dit « *caméléon »*, en faisant apparaître une privatisation dans ce secteur (3).

1 - Valorisation du processus de gestion de l'eau par ces modes de gestion

Dans le cadre d'une étude portant sur les formes de gouvernance dans le domaine de l'eau, Raoudha Makkaoui et Jean Luc Dubois nous ont fait remarquer que *« Différents modes de gestion ont été successivement mis en place au cours de ces dernières années pour tenter de gérer, de la manière la plus efficace et équitable possible, une ressource qui devenait relativement plus rare {[…] »*[1660]. Celle dont le but était et l'est encore, de satisfaire ce besoin en eau, mis à part, ces manifestations – de défiance à l'égard des usagers, de maigre succès et de revers, au gré des politiques (de l'époque, et certainement de nos jours) et des choix économiques et politiques - évoqués en première partie de l'étude, sont peu satisfaisants mais ont permis de mettre en valeur cette ressource. Et effet, ce dit processus de gestion, complexe dans son ensemble, a permis, rappelons-le, de mettre en valeur le service sa finalité pour satisfaire au besoin de la population et son besoin en eau. D'où divers modes de gestion ou ces formes de gouvernances. Dans cette hypothèse, la manifestation de celui-ci est d'importante à savoir comment apprécier leur utilité selon les territoires, à travers les activités de l'eau. C'est dire comment les décisions dans le choix du mode de gestion sont déterminantes. C'est d'ailleurs pour cette raison que le législateur proposé des formes juridiques différentes au fil des années, ce qui a permis de constater une adaptation des activités de l'eau selon la forme choisie celle qui se manifeste selon le mode direct ou indirect. S'agissant de ces modes directs, c'est celui de la régie. Celui-ci relève par nature, *de facto*, aux collectivités territoriales (les communes). Sous cette forme juridique le service dépend totalement de la commune qui gère l'eau, elle ne fait que confirmer le principe d'exclusivité des collectivités en matière distribution d'eau potable. De plus, elle faisant de la collectivité communale l'autorité organisatrice, c'est-à-dire celle qui, par ce biais (cette forme juridique : la régie), peut organiser sa gestion de manières différentes : Gérer son service directement par le biais la régie directe, à simple autonomie financière, ou bien à autonomie financière et personnalité morale. Précisons tout de même que la régie dite *« directe »* est le mode qui dispose d'un pouvoir important ou plus de mainmise. C'est d'ailleurs l'un des meilleurs moyens pour que la collectivité puisse mettre en valeur cette compétence, notamment d'exercer un certain contrôle sur les activités de l'eau qui est aussi précieux que difficile, et ce en toute dépendance. À cet égard, ce mode de gestion ne prévoit aucune individualisation dans ces actes à propos de l'exercice des missions ou activités déléguées, ni celle des résultats financiers. À la suite de ces observations, cela nous permet de dire qu'en termes d'efficacité, c'est un mode de gestion qui permet d'atteindre son objectif. Il s'ensuit également que la régie est soumise à l'équilibre des comptes et de la comptabilité publique. Toutefois, l'un des facteurs qui a poussé les collectivités à déléguer est, principalement, la lourdeur des procédures souvent contraignantes. Avec le temps et les

[1660] MAKKAOUI R., et DUBOIS J.-L., *« Nouvelles formes de gouvernance dans le domaine de l'eau. Apports et limites de la coopération décentralisée dans les pays en développement »*, Développement durable et territoires, Vol. 1, n° 1, 2010, p. 4

circonstances, le retour des collectivités aux *« vieux démons »* se sont vite fait ressentir. Ensuite s'agissant de la seconde forme de gestion – déjà étudiée – elle permet également, comme la première de valoriser à la fois ce dit processus et l'importance de cette ressource. À cet effet, la collectivité a eu l'occasion de déléguer la compétence « eau », c'est-à-dire, le « tout » ou une « partie » de la chaîne d'activités comme le prévoit le code général des collectivités territoriales (Art l'article L. 2 224-7). À une certaine époque c'était, une *« contagion »*, ou de nombreuses collectivités ont opté pour ce choix, avec les conséquences que cela a entraîné comme nous avons évoqué en première partie d'étude. En effet, la gestion indirecte, par le processus de la délégation, par une personne privée : le prestataire, dont le contrat ou convention est une condition nécessaire dans ce cadre[1661], souvent, s'avère insuffisant en raison de nombreux manquements, notamment dans les relations entre le prestataire et la collectivité.

Dans ce schéma, le contrat de délégation de service public (DSP) peut prendre plusieurs formes concession, affermage, régie intéressée, gérance. La société ainsi crée dispose d'un statut privé, tout en respectant la convention et jouit d'un fonctionnement autonome. La gestion des services d'eau ou celle-ci est, soumise aux règles du droit commercial, c'est dire que la distribution d'eau potable est, plus ou moins, commercialisée. C'est par ce biais que cette gestion met en valeur à la fois le service et la ressource en eau, avec un savoir-faire que n'ont pas les collectivités, ce qui ne peut que renforcer son image. Aux termes de ces considérations, ce modèle met en avant un mode de gestion « *hybride* », qui a permis d'avoir une autre sur le service et de la valeur ajoutée qui l'accompagne. Toutefois son caractère lucratif est un facteur de « *tentation* », celle-ci d'ailleurs qui a été au cœur de nombreuses polémiques que nous savons relève (voir infra). Si ce mode de gestion revêt une forte dose de centralisation – très centralisé dans son fonctionnement[1662] -, en revanche à travers les étapes de sa procédure il y a une certaine souplesse, comparativement au mode de gestion précédent étudié : celui de la régie. De plus, lorsqu'il y a une très bonne relation entre les collectivités et les structures intercommunales, c'est le service en entier qui est valorisé.

2 - L'effet de la contractualisation des missions ou chaînes de services

Dans le cadre de la compétence « hydrique » et de sa gestion, le transfert des privilèges administratifs et celui des missions d'un service public d'eau potable, qui ont été établis pour des raisons de souplesse, d'efficacité et d'apport d'un savoir-faire de spécialiste du secteur. Il est vrai, comme le précise Mohamed Djouldem, que *« les responsables locaux sont de plus en plus convaincus que la conduite de l'action publique passe par le recours et le renforcement du modèle contractuel »*[1663]. Ce modèle est un élément de réponse dont l'effet est plus ou moins rapide selon l'activité concernée : Ainsi pour la plupart des domaines d'activité, certains programmes ou missions s'appliquent avec certaines difficultés. En revanche, dans ce secteur étudie – l'eau - les difficultés, bien qu'elles soient nombreuses et réelles, peuvent être rapidement surmontées surtout lorsque nous sommes en présence « ressource en eau » - symbole de la vie, celle qui est au centre de tous débats encore de nos jours.

[1661] Celle- ci engendre pour sa validité des conditions, C'est à dire les conditions exigées que soient les obligations réciproques et l'échange de consentements (condition délicate en droit publique)

[1662] Les actes sont pris en conseil d'administrations – communautaires et autres.

[1663] DJOULDEM M., *« L'expertise et la contractualisation des politiques publiques locales »* In, Pôle Sud, n°4, Négociations. 1996, p. 65

Ce concept de contractualisation, c'est-à-dire le *« fait de fixer par contrat »*[1664] tels ou tels objectifs, permet de rendre réalisable une voire plusieurs objectifs dans des limites, fixés entre les parties. Cette relation contractuelle est dévolutaire par ces effets, mais au-delà de ces éléments – Acteurs prestataires et bénéficiaires -, l'on remarque que cette dévolution contractuelle, a une vocation par essence c'est de mettre en corrélation ces diverses activités de l'eau, d'atteindre les objectifs déterminés qui sont la résultante d'une efficacité, ou parfois d'une présomption d'inefficacité. Le plus souvent, la forme contractuelle c'est-à-dire la *« délégation contractuelle* » ou les parties, à travers leur stratégie, vont s'entendre et s'accorder au sens des règles du droit privé – autrement dit, dans le respect du contenu, leur servant de loi – article 1103 C. civ.[1665] - afin d'accomplir ces tâches en vue de la gestion de l'eau. Nous dirons, que la relation contractuelle permet de valoriser la ressource en eau à travers des missions contractualisées, l'inconvénient est le non-respect du contenu de celle-ci, avec une certaine gravité sur lequel que nous ne reviendrons pas ici, tel le cas des *« rentes de situations »*[1666]. Rappelons-le, que cette notion de délégation contractuelle a été un objet de réflexion, et qu'à l'issue de faits pratiques, d'importantes décisions de jurisprudence[1667] ont été décisives. Elles ont permis de les définir des critères précis, lesquels ont été pris en compte par le législateur et suivi d'une législation celle - la loi du 11 décembre 2001 – Celle-ci définit cette notion à l'article L.1 411-1 du code général des collectivités territoriale (CGCT)[1668] qui dispose que *« les collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics peuvent confier la gestion d'un service public dont elles ont la responsabilité à un ou plusieurs opérateurs économiques par une convention de délégation de service public ...»*. Selon cet article, la volonté de transférer la compétence eau ou la gestion du service public de l'eau pour que le résultat soit atteint autrement dit cette obligation de résultat qui en découle. Cette obligation est un objectif déterminé, elle apparaît comme une prestation à caractère financière. Si ce caractère financier justifie le coût du service, dans ces conditions le besoin en eau doit être satisfait. De cette satisfaction résultent à la fois une valeur sociétale, mais également un aspect économique. À cet égard dans le cadre de cette contractualisation, les effets se conjuguent entre les acteurs et les différentes activités de l'eau. Ces effets sont distincts. Ils se manifestent dans les modalités de gestion des collectivités ; dans le cadre de l'intervention d'une pluralité d'acteurs, lesquels ont des statuts distincts, où les compétences se partagent et les activités se juxtaposent. Depuis la décentralisation – celle opérée depuis 1992 – la libre administration de collectivité a permis une liberté dans le choix du cocontractant et du monde de gestion. Cela a, malheureusement, engendré une forme conflits d'intérêts et d'objectifs confus, a également entraîné des dérives comme les rentes de situation. De plus cette contractualisation, au-delà de ce droit négocier, va mettre en avant d'autres aspects, notamment les pratiques et des stratégies fallacieuses des principaux acteurs. En conséquence, cet instrument a, non seulement permis de remédier à certains dysfonctionnements politico-administratif sur le plan local s'agissant du secteur concerné, mais elle a également permis un éclatement sur le plan institutionnel ou chaque entité gère indépendamment leur service par leurs propres décisions dans le cadre de cette gestion. De façon

---

1664 Définition du concept donné par le dictionnaire le Robert.

1665 Selon l'art. 1103 du code Civil, *« Les contrats légalement formés tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faits »*.

1666 Voir à ce sujet : AUBY J.-B., *« La délégation de service public : premier bilan et perspectives »*, RD publ. 1995, p. 1105 ; *« la durée des conventions de délégation de service public »*, Petites affiches, 13 mars 1996, p. 12 et s.

1667 C.E., 15 avril 1996, *Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Commune de Lambesc, Op. cit.*

1668 Modifié par Ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 - art. 6

générale, en ce qui concerne la ressource en eau, celle-ci qui se voit amplement valorisée, inégalable en soi, aussi nécessaire qu'important pour sa gestion et ce, malgré sa complexité.

3 - Effet « *caméléon* » de la gestion privative ou de la privatisation de l'eau.

Le terme *« privatisation »*[1669] ou gestion privative de l'eau désigne, globalement, un transfert, important des responsabilités relatives à la gestion des services d'eau. Ce sont ces activités de l'eau que les entités (gestionnaires) publiques disposent d'une compétence exclusive et peuvent être transférées aux entreprises privées ou sociétés – multinationales, par conventions, offrant à ces dernières, implicitement un droit du monopole (monopole privé). À ce propos la privatisation dans le cadre de la gestion de l'eau n'est pas nouvelle, bien au contraire elle évolue au fil des années afin de répondre à une demande à grande échelle singulièrement aux enjeux de la ressource en eau. Précisons que cette ressource lorsqu'elle est disponible sur un territoire est souvent un objet de conflits[1670]. De plus, sur chacun des territoires, le lien particulier qu'a la population avec l'eau est une histoire qui varie selon les habitudes en termes d'usage. Dans certains États, les « *Territoires occupés* »[1671] ou régions particulières, la privatisation de l'eau est une pratique dominante, si pour certains la question de sa gestion est résolue, pour d'autres c'est une préoccupation qui est à l'ordre du jour et ne devrait laisser planer aucun doute, comme le cas de la privatisation forcée en Grèce. En revanche, en France, nous ne sommes pas encore à ce stade car la privatisation dans ce secteur n'est plus une priorité. Cette possibilité est loin de faire l'unanimité des décideurs et des autorités politiques, car ce procédé requiert d'avantage de conditions relatives au marché, à la concurrence et à d'autres facteurs qui se rapprochent d'une activité purement économique. Toutefois le transfert de gestion opéré depuis les années quatre-vingt, ressemble fort à une privatisation, mais elle n'est que partielle, car les modes de gestion sont régies par divers règlements de droit public et en partie du droit privé tout cela produit des effets *« caméléon »* dans ce secteur. Nous avons illustré cette situation en pensant ce *« petit reptile d'Afrique et d'Inde, à queue préhensile, de couleur gris verdâtre »*[1672] dont la peau change de couleur par mimétisme. Cela s'apparente aux mêmes effets lorsque cette possibilité s'accompagne de transfert total ou partiel d'un processus de gestion liée à des activités du service public. En réalité, cela ressemble à une privatisation pour la population, lequel n'a aucune maîtrises ou de connaissances dans ce domaine. Dans ce secteur de l'eau, les arguments avancés des partisans et opposants, affluant de toute part afin d'expliquer les facteurs spécifiques.

La raison d'être de la privatisation, n'a pas été convaincante pour la plupart et ce sont les analyses qui révélés certains doutes à propos de ladite notion, quant à ses limités. En effet, cette notion a fait l'objet de nombreux écrits par la doctrine[1673]. Si nombre d'auteurs se sont attachés à analyser et comprendre celle-ci[1674], certains dans le cadre d'une recherche très approfondie ont apporté leur contribution à l'idée d'une finalité ou d'un recoupement. De ces considérations découle une

---

[1669] Définition donnée par le dictionnaire Le Robert, la privatisation, *« Transférer au secteur privé (une entreprise public) »*

[1670] Voir à ce propos, MANCEBO F., *« La question de l'eau en Israël et dans les territoires palestiniens »* **(**The problem of the water in Israel and Palestinian Territories). In: SANGUIN A –L. et VEYRET Y., « Israël-Palestine / Risques naturels et territoires », Bulletin de l'Association de géographes français, 2005. p. 25-35.

[1671] Par exemple Israël, la Palestine etc.

[1672] Définition donnée par le Dictionnaire le Robert.

[1673] Par exemple, BROUSSOLLE D., « *Les privatisations locales* », AJDA 1993 p. 323

[1674] *Ibidem*

interrogation selon laquelle l'effet *« caméléon »* de cette privatisation aura une incidence certaine sur l'aspect public ou privé de cette gestion ? Si l'on considère cette situation comme telle, la réponse est évidente, face à l'opposition existante entre la privatisation et la « *publicisation de l'eau* ». Une nouvelle approche viendra harmoniser ces tendances et qui résultent d'un croisement, celui d'*« hybrides »*, lequel va rendre cette gestion plus complexe qu'elle ne l'était avec également conséquences néfastes sur le processus, que nous constatons de nos jours ! Par ailleurs sous un autre angle, cet effet « *caméléon* » a, pour le moins, une raison d'être car la ressource en eau vu, par l'Union européenne – directive « *cadre eau* »[1675] puis par la loi du 3 janvier 1992 sur le plan national français, et porte une dimension importante, comme nous l'avons évoqué dans nos précédents développements : la gestion intégrée et globale de l'eau. L'eau est une ressource fondamentale, c'est un aspect de l'environnement il y va de la responsabilité des collectivités. À cet égard, dans le cadre de cette approche globale de la ressource en eau, en termes de gestion d'où l'instauration de nouveau paramètre – la gouvernance de l'eau. Ainsi cette gestion va se traduire en *« termes de gouvernance, au regard de décisions et des instruments, aussi bien que des responsabilités »* lesquelles ou les principaux acteurs, *« notamment des acteurs publics, mais aussi celles des acteurs privés, qui ne peuvent plus être ignorées. »*[1676]. Il résulte que l'intervention des autorités, de la nature publique ou privée des acteurs et de leur gestion, montre que « l'appropriation » n'est plus véritablement le domaine des autorités publiques ou du droit public et de ses impacts sur les modes d'organisation au regard de la terminologie polémique entre *« privé »* et *« public »*, tout cela montre une autre vision beaucoup plus réaliste, laquelle en adéquation avec les moyens de financements face aux coûts économiques du service en général et du fonctionnement en particulier.

B - Accroissement de l'efficacité du financement et équilibre des coûts économiques du service.

Depuis la réforme de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (LEMA), la France, par le biais du législateur – s'est doté, pour sa politique de l'eau d'un outil juridique et financier qui ne s'adapte que sur une partie des territoires[1677]. C'est une inquiétude voire une problématique en raison de nouveaux enjeux qui ont émergé, c'est-à-dire les pollutions diffuses. Ce sont des inquiétudes car la ressource en eau est menacée. Cette situation a fait réagir Mme Fabienne Keller[1678], rapporteur spécial de la mission *« Écologie et développement durable »*[1679]. Cette dernière s'est interrogé sur la position de l'État quant à la conduire de sa politique de l'eau à savoir est-ce qu'il souhaite conduire cette politique à bon terme et dans sa globalité : une gouvernance face aux autorités – locales, communautaires, qui est défaillante, car les *« besoins de financements [sont] considérables »*[1680]. De plus, dans un rapport public annuel, publié en 2015 dans lequel la Cour des

---

[1675] Directive no 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000, *Op. Cit.*

[1676] DROBENKO B., « *Le droit de l'eau : vecteur d'une approche intégrée »,* VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, H-S., 9, 2011, 20 p.

[1677] Rappelons que la France disposes des territoires multiples et spécifiques

[1678] Sénatrice

[1679] KELLER F., *Rapport d'information fait* au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le pilotage de la politique de l'eau, Sénat, n°352, du 27 juin 2007

[1680] LESAGE M., Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France, « *Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs de qualité* », Mission d'évaluation de la politique de l'eau– juin 2013, p 117

comptes[1681] a présenté une analyse du modèle français de gestion directe des services publics d'eau accompagnée de certaines recommandations afin de porter une amélioration de la performance de ces services ainsi que le maintien d'un équilibre financier sur le long terme. Cet équilibre passe par un besoin de fonds urgents et nécessaires. En effet, comprendre cette nécessité et les besoins des collectivités – décentralisées de la gestion de l'eau -, et surtout celles des autorités locales, il est important d'envisager plusieurs possibilités ou scénarios pour obtenir des fonds en termes de garantie (1). Nous verrons ensuite comment vont s'effectuer ces opérations ou actions d'investissement pour le renouvellement des infrastructures de l'eau (2). Enfin, envisager le budget de l'État, où une ligne budgétaire « dédié » exclusivement à la compétence « *eau* » : celle-ci nécessite une interrogation sur la question budgétaire quant aux moyens à allouer ; ou encore, est-elle envisageable après une expertise des organisations administratives dans ce domaine ? Ou enfin dans cette configuration, la forme indirecte de l'interventionnisme Étatique subsiste ou pas, car nous sommes dans une dynamique du coût économique de la politique de l'eau. À travers cette démarche, nous allons envisager un projet de budget en aval de loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Ce puissant levier de la réforme de l'État pourrait prendre en compte, de façon spécifique, la politique de l'eau qu'elle pourra mettre en place. (3)

1 - L'urgence d'un financement pérenne et accès universel aux services d'approvisionnement en eau.

La notion financement occupe une place centrale dans le développement, le fonctionnement même d'un système ou processus de cette gouvernance , ou d'un « *service public en réseau »*[1682]. *Ce financement en lui-même devient à terme un droit,* comme nous l'avons étudié précédemment, un droit soumis aux lois fondamentales de l'économie[1683]. Cette gouvernance est soumise au fils des années, par des dispositifs juridiques de plus en plus contraignants et nombreux sont les normes à respecter faisant ainsi une urgence de financement car c'est, de l'accès universel de l'eau et des services d'approvisionnement qu'il s'agit. Ce financement, dont le renouvellement de ses sources, est nécessaire, est considéré comme une garantie financière à long terme, que ce soit pour les opérations relatives à la planification de l'eau, de sa prise en compte dans le processus de gestion et ses diverses opérations (techniques et autres) et autres.

Selon le dictionnaire Le Robert, le financement est entendu comme *« une action de procurer des fonds à un service public »*. Nous savons que la compétence « *eau* » est très spécifique quant à sa nature même, de plus, dans ce secteur le principe qui prévaut est celui de *« l'eau qui paie l'eau »*, celui-ci constitue la règle, mais en vain ! Au regard du fonctionnement hiérarchisé du processus de gestion, celui-ci est incapable de se satisfaire quant à la ressource qui a souvent besoin en permanence de traitement, et des moyens techniques important pour protéger, maintenir la qualité et disposer d'une quantité pour répondre à une forte demande, sans perdre de vue son principe *« l'eau paie l'eau »* et d'autres comme les et les redevances[1684] etc.

1681 Cour des comptes, Rapport public annuel 2015 – février 2015, Cour des comptes - www.ccomptes.fr - @Courdescomptes

1682 Par rapport à sa chaine de missions ou d'activités – du prélèvement à la distribution.

1683 Voir *« Droit de financement et soumission aux lois fondamentales de l'économie : pour une régulation financière ? », Infra,* p.384

1684 En application du principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement (« l'eau paie l'eau »), l'Office de l'eau perçoit classiquement des redevances auprès des usagers de l'eau (ménages, collectivités, industriels, agriculteurs) en fonction de la pollution qu'ils produisent et des volumes d'eau qu'ils prélèvent.

En effet, la ressource en eau est à la fois un produit ayant une nature particulière, mais également est marquée de son caractère vulnérable requiert des moyens importants pour son exploitation. Pour ce faire sa gestion nécessite un besoin accru de financement pérenne pour une meilleure maîtrise par les autorités compétentes. Ainsi, le recours au financement, complémentaire ou supplémentaire, est vivement nécessaire, voire urgente ! L'obtention de la valeur chiffrée d'un tel financement dépasse, le plus souvent, le cadre local – collectivités publiques locales – autrement dit, la majorité de ces moyens financiers fait appel à l'État voir les fonds européens. A ce propos la question est très délicate pour les autorités du gouvernement, car pour eux ce secteur est sensé s'autofinancer et que par conséquent une telle demande affectera le budget général de l'État ! Mais l'on peut s'interroger sur l'existence dans le budget de l'État d'une ligne budgétaire consacrée spécialement à l'eau ? En revanche, sur le plan Européen, des recours aux financements sont prévus, notamment ces fonds Européens, qui sont accordés sous certaines conditions. Par ailleurs, étant donné que l'État n'intervient plus comme dans le passé, celui-ci contribue sous une autre forme, c'est-à-dire il va, encourager ou accompagner ces collectivités demandeuses afin de leur permettre d'améliorer cette situation, car les autorités locales – gestionnaire dudit processus est doté d'un instrument juridique très puissant pour leur permettre de gérer cette compétence. L'on peut à cet égard citer, *« le recensement des taxes »*[1685], une procédure répandue dans plus la part des secteurs et domaines des activités publiques, mais également dans le secteur de l'eau, tel, les redevances pour pollution de l'eau, modernisation des réseaux de collecte, pollutions diffuses, prélèvement sur la ressource en eau, stockage d'eau etc., dont les administrations de l'eau (Agence de l'eau et Offices de l'eau) recouvrent sur la facture d'eau des usagers. Ces taxes, aussi nombreuses qu'elles soient[1686], semblent nécessaires mais encore insuffisants : on s'interroge sur leur utilité ! Ces territoires peuvent bénéficier de financement national dans le cadre Contrat de plan État[1687] – Région : des programmes ou actions autour de certaines priorités, comme *« infrastructures et services collectifs de base, vulnérabilité des territoires et des populations intègres également une fiche action relative à l'alimentation en eau potable et à l'assainissement des eaux usées »*. Enfin, il existe une dernière possibilité pour ces collectivités, d'avoir recours à des fonds supplémentaires, notamment bénéficier de financement de fonds Européens[1688]. S'agissant des fonds supranational ou Européen[1689] – parmi le triptyque proposé par ces instances Européennes : le Fonds européen de développement régional (FEDER) : C'est un financement qui est attribué aux territoires insulaires, s'ils en font la demande. Ces fonds vont leur permettre, à la fois, de renforcer la cohésion économique et sociale et de réduire les écarts de

---

Les redevances perçues auprès de tous les usagers de l'eau permettent de financer les actions du programme pluriannuel d'interventions (PPI) de l'Office de l'eau dont les objectifs sont de gérer durablement la ressource en eau, lutter contre les pollutions, préserver, restaurer et gérer les milieux aquatiques, renforcer la gouvernance dans le domaine de l'eau.

[1685] TROJETTE M.-A., « *L'ampleur du recours aux taxes affectées* », Rapport particulier n°2, mars 2013, 37 p.

[1686] Comme le précise Mohamed Adnène Trojette, En 2011, *« 309 taxes ont été affectées à des personnes morales autres que l'Etat ou affecte hors budget général de l'Etat.. » in* TROJETTE M.-A., « *L'ampleur du recours aux taxes affectées* », *Op. cit*, p. 3

[1687] Comme le Contrat de plan État – Région 2015-2020 (CPER) : Cette convention est fixée pour une durée déterminée, de 6 ans. C'est un document par lequel l'État et une région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels de projets importants tels que la création d'infrastructures ou le soutien à des filières d'avenir.

[1688] Précisons que les instances européennes –Parlement Européen – dans sa politique régional propose des financements – Trois principaux fonds : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le fonds de cohésion, et le fonds social européen (FSE). De plus, Sur la durée dudit contrat, l'office de l'Eau de la Guadeloupe contribuera au financement de ces opérations à hauteur d'un montant prévisionnel estimé de 12 M€. Les collectivités/maîtres d'ouvrage contribueront en règle générale au financement de ces investissements à hauteur de 20 % du coût total ; http://www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr/financement-de-la-politique-de-l-eau-r958.html

[1689] Guide du financement européen 2014-2020, 2sd version révisée.

développement entre les régions. Et ce, dans un but de financer des projets communs, parmi lesquels on trouve celui de la protection de l'environnement et la prévention des risques, concerne la compétence *« eau »*, mais également, le Fonds Social Européen (FSE). Dans ce cadre, les autorités locales de ce département de Guadeloupe ont eu recours à ce dispositif financier : à la mise en œuvre du programme opérationnel FEDER - FSE Région Guadeloupe 2 014 – 2 020[1690]. De ces considérations nous en déduisons que, le principe dit *« eau paie l'eau »* n'est qu'un instrument de *« façade »* qui cache des mystères – financiers – ou, implicitement favorise ces *« rentes de situation »*, car ces collectivités fautives peuvent bénéficiers de ces fonds, sans que ceux-ci poursuivent leur objectif de départ. Malheureusement ce qui est paradoxal c'est que les acteurs mettent souvent en avant la notion d'« *urgence* » et ce en toute objectivité pour les obtenir alors que les moyens permettant à cette gestion d'être plus efficace ne sont pas limités en termes de fonds.

2 - Opérations d'investissement et renouvellement des infrastructures de l'eau

L'on sait que la ressource en eau est une propriété de l'État, mais également celui des collectivités territoriales notamment les communes est, depuis quelques années devenue un objet aux multiples enjeux fondamentaux[1691]. À cet égard sa préservation est un enjeu financier, notamment en ce qui concerne, le renouvellement des infrastructures, des réseaux d'adductions des services d'eau. Ces infrastructures ont un besoin de financement pour ces opérations d'améliorations de ces dits réseaux.

Il s'agit principalement du renouvellement des infrastructures, ou *« méthodes de financement du renouvellement des infrastructures d'eau ont été depuis longtemps analysé par des spécialistes. »*[1692]. En effet, *« [ce] renouvellement est un investissement de remplacement d'une infrastructure »*[1693]ou plusieurs selon les cas. Ces infrastructures représentent un patrimoine ou *« valeur patrimoniale d'eau »*[1694] pour ce processus de gestion et pour chacun des principaux gestionnaires de l'eau, il est important de réaliser des investissements nécessaires à ces infrastructures pour une cause d'intérêt général car la gestion durable des services d'eau requiert ces dépenses d'investissement, encore faudrait-il qu'elles soient suffisantes pour permettre l'extension et le renouvellement des infrastructures ? Ces infrastructures auxquels nous faisons état doivent, toujours être à la disposition du processus et ce, pendant un temps plus ou moins long, et surtout en bon état afin d'assurer un service performant et de qualité pour les usagers. Rappelons que, dans ce secteur, les infrastructures sont nombreuses et les solutions envisagées ou proposées par les autorités publiques et politiques sont insuffisantes alors que ceux-ci sont contraints par ce cadre juridique de

---

[1690] En effet, Le FEDER soutient en priorité les actions s'inscrivant dans les 9 axes du document de mise en œuvre du programme opérationnel FEDER - FSE Région Guadeloupe 2014 – 2020. Le montant affecté à cet objectif sur la durée du programme opérationnel 2014-2020 est de 60M€ répartis à parts égales entre l'eau potable et l'assainissement : http://www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr/financement-de-la-politique-de-l-eau-r958.html

[1691] Lesquels se déclinent de la façon suivante : des enjeux sociaux quant à l'évolution démographique et les usages de l'eau, des enjeux économiques, singulièrement liés aux phénomènes naturelles – réchauffement climatique (raréfaction) ou inondations (abondance mal maîtrisée) etc.,

[1692] BOUGELOT J., et al, *« Outils de financement du renouvellement des infrastructures des services d'eau et d'assainissement – document de synthèse »*, DE Conseil, CD Consulting, CD Consultants, Mission réalisée pour le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable (D4E), 2003, p. 4

[1693] FAUQUERT G., *« Le renouvellement des infrastructures des services d'eau et d'assainissement : pratique et problématique », Flux* v°2, n° 60-61, 2005 p. 83

[1694] FAUQUERT G., *« Le renouvellement des infrastructures des services d'eau et d'assainissement : pratique et problématique », Op.cit.,* p.84

protection de l'eau et des réseaux d'eau potable – ou droit européen de l'eau - très étoffé. Malheureusement, le constat est décevant[1695] : ces infrastructures, telles les réseaux nécessitent un renouvellement pour cause d'usure ou dans un état de vétusté, ne pourront satisfaire ni aux objectifs de qualité quant à l'accès à l'eau potable, encore moins de cet objectif Européen, celui du *« bon état des eaux »* recommandé par la directive (DCE 2 000)[1696] dont la première échéance (2 015) n'a pas été honorée. Pourtant en 2012, À l'occasion du Grenelle de l'environnement, des réflexions sur la durabilité de la ressource et ses outils patrimoniaux de production et de distribution ont été menées. Il en résulte à cet effet, une réglementation - le décret d'application du 27 janvier 2012 - de la loi Grenelle 2[1697] qui avait fixé une date butoir aux 36 000 communes de France hexagonale et des territoires d'outre-mer. Une réglementation ou le législateur exigeait aux collectivités compétentes qu'elles réalisent un descriptif détaillé des réseaux d'eau potable et d'assainissement avant l'échéance du 31 décembre 2013. Malgré ces injonctions, ces collectivités, récalcitrantes, se verront doubler leurs contributions par les institutions administratives de l'eau : Agences de l'eau et Office de l'eau, sans vraiment parvenir à aucuns résultats. Selon ces considérations, financer ces infrastructures est primordial, celles-ci répondent à des investissements lourds dont le but est de permettre l'acheminement des eaux à travers les périmètres au domicile des usagers. Dans le cadre d'un projet d'investissement est toujours nécessaire et faire état. Ils doivent être planifiés dans le système comptable : la comptabilité générale ou publique, en termes d'amortissement car il faudra prendre en compte sa valeur en raison de leur usage entraînant au fil des années sa dépréciation. L'on sait, par ailleurs, qu'il y a une *« disproportion croissance entre les capacités budgétaires des collectivités et les besoins d'infrastructures [dites] nécessaires »*[1698]. Les autorités doivent relever ce défi et de répondre aux besoins financiers dans ce secteur, non seulement pour le fonctionnement et l'entretien mais surtout pour l'investissement. Nous avons vu que les autorités locales - collectivités publiques, États Régions, lesquelles ont la responsabilité en terme une meilleure qualité des services collectifs de natures industrielle et commerciale (distribution et traitement de l'eau par exemple). Ces derniers disposent des opportunités – que nous verrons ci-après – lesquelles leur permettant d'obtenir des financements pour ces projets de renouvellement des infrastructures afin de réunir la majorité des fonds qui sont d'origines publics. À notre sens, ces niveaux d'investissement ont nécessité certaines contraintes administratives dans le montage de dossiers *« juridico- financier »* ; malheureusement après résultat, la situation demeure inchangée.

Cette situation est inquiétante face à ce constat décevant lorsqu'il est observé qu'aucuns changements n'ont vraiment été opérés. Nous considérons que si les moyens n'ont pas été suffisants c'est peut-être parce que le taux d'investissement alloué est beaucoup trop faible, et que par conséquent ces autorités ont, en outre, failli dans leur méthode d'inventaires. En revanche si ces fonds

---

[1695] En effet, *« en 2003, un inventaire du patrimoine d'infrastructures des services publics d'eau et d'assainissement avait été conduit par l'Office International de l'Eau (OIEau). Cette étude estimait les besoins en renouvellement à 1,5 milliards d'euros par an pour les réseaux d'eau et entre 0,8 et 1,3 milliards par an pour les réseaux d'assainissement, soit un total de 34 à 42 milliards d'euros pour les 15 années à suivre (hors renouvellement des usines de production d'eau potable et stations d'épuration). Sur la période 1990- 2001, la moyenne des investissements pour les conduites d'eau potable et d'eaux usées se situait autour des 2,7 milliards d'euros par an, extensions de réseaux, travaux de réhabilitation et renouvellement des conduites inclus. » in,* Comité National de l'Eau (CNE). *« Comment améliorer le financement et la durabilité des services publics d'eau et d'assainissement français ? »* , Comité National de l'Eau, Ouvrage collectif, .2013 – p.72

1696 Directive n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000, *Op. cit.,*

1697 Décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012, *Op. cit.,*

1698 CREMIEUX M., *« le financement des infrastructures : le rôle des investisseurs financiers »,* Revue d'économie financières, n° 51, 1999, p. 217

leur ont bien été attribués, l'erreur est à rechercher dans la maîtrise et de la façon que ces fonds ont été utilisés. Il est vrai que l'importance de ces infrastructures, exprimées en kilomètre, montre le poids économique de celle-ci et leurs difficultés à mobiliser les entrepreneurs en vue d'améliorer la distribution de l'eau aux usagers du service.

3 - Mécanisme du recours au financement entre lois de finance et équilibre économique.

Le mécanisme de financement constitue un ensemble des moyens combinés permettant à un organisme – structure ou un processus en particulier - de se doter des ressources financières selon ses besoins, autrement dit une source de financement. En effet, le recours à cet outil est nécessaire dans un secteur aussi à la fois sensible et particulier qu'est celui étudié, accompagné d'une certaine complexité relative ; celle relative à cette ressource quant à sa vulnérabilité mais également au regard de sa dite gestion afin de poursuivre son objectif principal. Nous avons l'impression que cette gestion est parfaitement maîtrisée mais en réalité vu le nombre important de missions attaches à l'unique compétence et des rapports croisés entre autorités cela apparaît beaucoup plus compliqué qu'elle ne le parait sur le terrain. Encore faudrait – il, que la structure de gestion dispose d'un financement durable et pérenne ou dans de tel cas la spécification d'un budget supplémentaire peut être une garantie à l'endroit de la gestion. Dans le secteur de l'eau le principe fondamental qui lié à son financement est celui de *« l'eau paie l'eau »*. S'agissant de ce principe, celui-ci a été instauré par l'État – depuis quelques décennies – et il *« repose sur l'idée que les dépenses des collectivités doivent être équilibrées par les recettes perçues auprès des usagers (factures d'eau). »*[1699]. À ce propos, pourrait-on dire qu'il *« s'agonise »* ? En réponse à cette question l'on peut dire qu'il s'agonise lentement mais sûrement. Constatant sa faiblesse, nous pourrions quand même préciser que ce principe demeure encore un atout dans l'organisation financière d'une structure, qu'il a été efficace, malheureusement, son inefficacité est, quelque part, une remise en cause en raison de son insuffisance et mérite une réactualisation de son contenu ! Cette inefficacité se mesure face aux contraintes textuelles, en raison des normes exigées, que les financements alternatifs – fonds national – *infra* (plan état région) ou, supranationale (fonds européens) nécessitent un nombre important de concertations en termes d'expertise, c'est-à-dire bilan et coûts. Ce principe instauré à l'époque – année 80 -90 – avait une bonne justification en raison de l'usage qui était fait par les collectivités pour financer d'autres activités que celle de l'eau. Malheureusement, une fois ce principe instauré, on s'interroge de nos jours sur son application : totale ou partielle ! Avant que, ce principe rende l'âme définitivement, il est important de revoir les bases de son contenu pour qu'il puisse à nouveau être plus efficace. Des bases qui permettront à ce qu'un financement pourra être alloué, directement au secteur de l'eau, c'est-à-dire prévoir dans les textes une ligne budgétaire spécifique. Laquelle pourra être inscrit, de par sa nature, au budget du ministère – prévu par la loi des finances – concernent la compétence « *eau* » dans une section environnement, selon le niveau d'intervention de l'État et selon les missions considérées comme prioritaires. En effet, la loi des finances est un document qui retrace chaque année ensemble, les ressources et les charges de l'État en déterminant leur nature, leur montant, et leur affectation tout en fixant leur équilibre dans les conditions et sous les réserves prévues

---

1699 ROTILLON S., « *La lente agonie du principe « l'eau paie l'eau », La Gazette des palais, 2016,* https://www.lagazettedescommunes.com/451251/la-lente-agonie-du-principe-leau-paie-leau/

par la présente loi. Or, nous constatons que la compétence « *eau* » ne figure pas dans les lignes budgétaires. Qu'à cet égard que le budget de l'État, n'a jamais eu comme objectif de déterminer des priorités spécifiques mais seulement dans sa globalité. De plus, la définition de la notion même de « *budget* » nous le précise, en effet, celui-ci désigne à cet effet l'acte descriptif des ressources et des charges par l'une des réformes importantes. Ainsi, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en donne la définition suivante : *« le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État »*. [1700] À cet égard, nous devons nous référencer à l'une des dernières réformes financière très importante, et constater comment celle-ci a fait évoluer le droit des finances publiques. Ainsi la loi organique du 1er août 2001 relative aux finances publiques (LOLF) a permis d'apporter un peu plus de souplesse, à savoir, une réforme relative à la gestion de l'État prévoyant des lignes budgétaires par section et le tout dans une dynamique de performance[1701]. Ce que l'ordonnance du 2 janvier 1959[1702], n'a pas pu faire car celle-ci, dans la forme et le fond était trop rigide et globale. Alors que certains assouplissements étaient, elles ont été opérées par cette loi organique de 2001. Cette réforme a suscité un intérêt particulier pour notre étude, portant sur ces questions de financement. Au-delà du principe de base *« l'eau paie l'eau »*, d'autres opportunités s'offrent aux collectivités. Ces dernières peuvent obtenir des financements ou encore créer des conditions par rapport au budget l'État, comme l'a laissé croire un rapport au gouvernement relatif à *la loi organique relative aux lois de finances* [1703] : la question est de savoir dans quelle ligne budgétaire, à quel taux et dans quel domaine plus urgent du secteur de l'eau et de sa gestion qu'on pourrait l'allouer ? L'une des premières problématiques, c'est la recherche d'un équilibre entre l'aspect qualitatif et quantitatif et singulièrement des îlots d'éléments l'affectant directement et indirectement. L'un de première situation qui s'oppose à la question de budgétisation de l'eau, c'est la nature du service d'eau. En effet le service public d'eau potable[1704] est un service public industriel et commercial, dont le financement est assuré grâce des redevances[1705], taxes[1706] etc. Lesquelles sont perçus auprès des usagers pour le service rendu[1707]. Par ailleurs, ce budget annexe, bien qu'il soit général constitue, dans certains cas, une dérogation aux principes fondamentaux de l'universalité[1708]

1700 Article 6 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF.)

1701 En effet *« Depuis la mise en œuvre de la LOLF, le budget général de l'État est présenté en missions, qui identifient les grandes politiques publiques, elles-mêmes scindées en programmes, concourant à cette politique déclinée en actions, et assortis d'objectifs et d'indicateurs de performance » :* https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/cadre-gestion-publique/cadre-gestion-budgetaires/essentiel/cadre/nomenclatures-budget-etat-meilleure-identification-engagements-depenses#.W3LLfsIufIU

1702 Ordonnance nº 59-2 du 2 janvier 1959, portant loi organique relative aux lois de finances (appelée *ordonnance organique*).

1703 Comme le précise Alain Lambert, *« Dans la dernière partie du rapport, la mission propose de lever les obstacles qui empêchent les collectivités territoriales d'adopter les principes de la LOLF tels que la budgétisation par politique publique, une gestion orientée vers les résultats ou une meilleure qualité comptable. Sans aller jusqu'à recommander de généraliser la LOLF à l'ensemble des collectivités territoriales, elle propose de mutualiser les acquis des expériences en cours et d'accompagner efficacement les collectivités volontaires. » In* LAMBERT A et *al, « mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : À l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme »*, Rapport au Gouvernement, 2006 p.4

1704 … et les services publics d'assainissement

1705 Rappelons, que c'est une somme qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par ce service public ou dans l'utilisation de l'ouvrage public. Seuls les usagers paient la redevance.

1706 Pour parfaire ce souci de précision, précisons que, les taxes sont intimement liées à une prestation de service (public). Elles sont perçues lors du fonctionnement d'un service public ou de l'utilisation d'un ouvrage public, par exemple taxe pour pollutions diffuses…

1707 https://www.collectivites-locales.gouv.fr/leau-et-lassainissement

1708 Le principe d'universalité, selon lequel l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses, se décompose en deux règles : *La règle de non-compensation, qui interdit la compensation des dépenses et des recettes. Ainsi, il n'est pas possible de soustraire certaines dépenses de certaines recettes (par exemple, déduire les frais de recouvrement prélevés par l'État du montant des impositions), et de soustraire des recettes de certaines dépenses pour ne présenter que le solde des opérations ainsi "compensées". Il existe des dérogations applicables, par exemple, à certains comptes spéciaux. La compensation des ressources et des dépenses permettrait en effet de dissimuler certaines charges, ce qui nuirait à la lisibilité et à la sincérité du budget* : La règle de non-affectation,

et d'unité[1709]. Cela a été constaté dans le cadre du budget principal qu'elles élaborent, ou les collectivités peuvent créer des régies afin de suivre l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial (SPIC) relevant de leur compétence ou d'individualiser la gestion d'un service public administratif (SPA) relevant de leur compétence[1710]. De plus, il est important de préciser que ces régies ont, principalement, pour objectif d'établir le coût réel service, que, leur budget peut, également, se traduire d'un point de vue budgétaire et comptable, par un budget annexe[1711], selon leur mode de gouvernance choisi par la collectivité. En revanche, ce n'est pas le cas s'agissant des services publics industriels et commerciaux (SPIC), ceux-ci peuvent seulement assurer leur financement par les ressources liées à l'exploitation de l'activité[1712]. Il en découle que les modes de gouvernance dans ce secteur sont diversifiés mais l'objectif reste toujours le même. De plus, il est encore possible à ce que s'assainissent, juridiquement, cette diversification et ce, quelle que soit la forme de gouvernance retenue ou les modes de gestion et ensuite les autorités pourrons envisager les moyens de financement à la hauteur de leur projet. Celle-ci doit être beaucoup plus pérenne afin que ce secteur retrouve un équilibre économique satisfaisant qui permettra d'assurer les opérations d'investissement qui seront nécessaires à ce processus.

Section II - Aspects institutionnels de la gestion durable de l'eau potable : L'essor d'une gestion simplifiée.

La gestion des services d'eau a beaucoup évolué à la fois dans ses formes et dans sa nature institutionnelle, passant d'une gestion publique à une gestion privée voire « *hybride* ». Une évolution juridique et institutionnelle qui est justifiée par l'accroissement progressif des obligations de communes. De plus cette mutation a été marquée par la coexistence d'une gestion assurée à la fois par les communes et intercommunalités. Cette gestion ne cesse d'évoluer par ces formes administratives : ce qui importe, c'est la satisfaction des usagers en leur fournissant une qualité de

---

qui interdit l'affectation d'une recette à une dépense déterminée. Elle implique de verser toutes les recettes dans une caisse unique où l'origine des fonds est indéterminée. Elle permet à l'autorité budgétaire de conserver son pouvoir de décision et de gérer les fonds publics en respectant les notions de solidarité et d'unité nationales. Elle connaît toutefois quelques dérogations (ex : les budgets annexes ou les comptes d'affectation spéciale qui retracent des dépenses bénéficiant d'une affectation particulière de recettes, sous réserve qu'elles soient, par nature, en relation directe).http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/grands-principes-budgetaires.html

[1709] Le principe d'unité recouvre deux règles : *la règle de l'unité, qui exige que le budget de l'État soit retracé dans un document unique (la loi de finances). Il s'agit ainsi d'assurer aux parlementaires une bonne lisibilité du budget, et donc, un contrôle effectif sur les finances de l'État ; la règle de l'exhaustivité, selon laquelle la loi de finances doit prévoir et autoriser l'ensemble des recettes et des charges de l'État.* ; http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/grands-principes-budgetaires.html

[1710] Comme le précisent les Articles L.1412 et L. 1412-2 du Code général des collectivités territoriales : « *les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes peuvent créer des régies, soumises aux dispositions du chapitre Ier du titre II du livre II de la deuxième partie du Code général des collectivités territoriales* »

[1711] En vertu, des articles L. 2221 – 1 et R. 2222 -1, les organes délibérant peuvent créer une régie dotée de la seule autonomie financière pour la gestion de ses services publics. Ainsi, les collectivités ont la possibilité de suivre un budget annexe pour suivre toute compétence d'un service public administratif.

[1712] Ces services –SPIC - publics peuvent avoir un budget, seulement lorsque ces services sont gérés sous la forme de régie. Celui-ci doit être voté en équilibre et doit être financé par les recettes liées à l'exploitation de leur activité (redevance, tarification usager, etc...). En revanche ils n'ont pas droit aux subventions sauf exceptions législatives pour les communes. Les articles L. 2224 - 1 et L. 3241 - 4 du CGCT prévoient que les budgets des SPIC communaux, intercommunaux, et départementaux, exploité en régie, affermés ou concédés, doivent être équilibrés en recette et dépense. En revanche, ils leur sont interdits de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses aux titres des SPIC.

service. De plus, ces changements sont le fait des réformes, notamment celle portant sur l'eau de 2006 (LEMA). Cette dernière a apporté une touche supplémentaire, en instaurant une *« gouvernance de l'eau »*. C'est un instrument particulier qui a été introduit au fonctionnement de ce processus, et reste encore très éloigné – dimension nationale - de celle, qui se pratique sur le plan local (service de proximité). Au XXIe siècle, l'étude s'interroge sur une gouvernance au plan local, alors que l'objectif de « *bon état »* des eaux a partiellement été atteint dans les outres mer et en particulier en Guadeloupe. La raison d'un tel échec se justifie par de nombreux désagréments se résume par la mauvaise qualité de l'eau délivrée aux usagers. Ces désordres portent à la fois, en ce qui concerne les cours d'eau que ceux relevant des eaux quant à l'application des normes de potabilité. De plus, il y a un autre problème, c'est celui de la question de la gestion institutionnelle. En effet, croyant trouver le modèle idéal de la gestion l'eau, celle dénommée le *« modèle français* » du service public de l'eau, régie pendant quelques décennies par le procédé dit de la gestion déléguée. Ce procédé a finalement montré son impuissance et celles des autorités locales qui ont également failli. Du coup, ce modèle est remis en cause d'où l'intérêt de notre étude. Ce phénomène d'*« externalisation »* observé, n'est pas près de s'estomper bien au contraire, car nous avons remarqué au niveau local, il y a un retour en *« force »* du système de la régie (gestion directe) ou gestion publique, *« municipalisation »* ou *« (re) municipalisation »*, c'est véritablement une mouvance en droit interne français, confirmée depuis les années 2000. S'ajoute également, certains services - notamment celui de la distribution d'eau - et beaucoup plus intéressant, les besoins de mutualisation des moyens des diverses entités publiques. Cette mouvance ne peut que confirmer cette remise en cause de la gestion. Car, vraisemblablement, la gestion des services d'eau se réduisait à *« peau de chagrin »* : la combinaison entre le service public et l'intervention des prestataires privées, avec leurs formes juridiques distinctes, a besoin d'un second souffle. Ces formes ou modes juridiques sont, certes anciens, mais peuvent solliciter de nouvelles répartitions entre ces parties, dont certaines améliorations pourront être envisagées sous l'impulsion des normes Européennes (I), avec une certaine déclinaison sur le plan national et local dans lequel l'on prendra en compte les aspects spécifiques aux territoires et leurs enjeux (II).

I - Vers un renforcement de compétitivité lié au processus de gestion et à l'influence des normes Européennes.

La coopération, au sens d'une « *action de participer à une œuvre commune »*[1713] apparaît comme un pilier stratégique. En effet, si l'eau est un puissant vecteur de développement humain et d'organisation sociale, la coopération ou collaboration entre ces acteurs va permettre de la maintenir dans une dynamique de durabilité. Rappelons que la coopération - entre territoires nationaux, territoires communaux ou entre communes - est un mécanisme, mis en place - juridiquement - depuis quelques années, qui permet de définir un ensemble (groupement de communes) et de répondre à une meilleure politique en termes d'efficacité pour la gestion des ressources en eau. Cette efficacité s'amplifie avec un renforcement d'outils ou de mécanismes pour une meilleure compétitivité du processus de gestion par la mutualisation des services.

Ce concept de mutualisation renvoie à l'idée d'une mise en commun des moyens humains entre communes et communauté. Le recours à ce mécanisme, s'est confirmé par le juge civil. En effet avant cette décision la question des modalités de partage des services entre communes et communauté

[1713] Selon la définition de la notion de « *coopération* », du dictionnaire le Robert.

n'était pas vraiment définie : en 2011, à propos d'un contentieux opposant la commune d'Angoulême à l'un de ses agents[1714], le juge a eu recours à cette notion. Cette nécessité s'est confirmée, réformes après réformes, notamment par la mise à disposition des services[1715] avec un cadre juridique simplifié[1716] et finalement, c'est sur le plan Européen[1717] - avec des injonctions communautaires - que ce mécanisme a été instauré sur le plan national[1718] afin que celui-ci soit instauré et s'adapter aux processus de gestion (A). En revanche, l'instauration d'un tel mécanisme est une possibilité pouvant s'adapter, quel que soit le mode de gestion envisagée. (B)

A - Le mécanisme de la mutualisation et son adaptabilité aux processus

Comme nous l'avons vu précédemment, dans le cadre du schéma intercommunal le périmètre est encore un vecteur de rationalisation déterminant, qui obligeait ces structures intercommunales à *« harmoniser leurs compétences et [d'] uniformiser les modes de gestion des services publics locaux qui leur sont transférés »*[1719] sur un seul et même espace. Cette harmonisation est impulsée par de nombreuses réformes et notamment celle concernant ces collectivités territoriales : la loi de 2010[1720]. À cet effet, le législateur dans une dynamique de pérennisation du processus de gestion des services publics d'eau, a souhaité encourager une forme administrative de gestion commune ou unique et d'où les choix d'organisation de services publics différents. Dans le cadre de la protection de l'eau et d'harmonisation de la compétence, le législateur rappelle que pour toutes modifications, les périmètres d'intervention intercommunale[1721] sont l'un des premiers éléments déterminants, pour la gestion d'un territoire de l'eau. Cette mutation envisagée dans le cadre dudit processus a permis d'éveiller les consciences et faire réfléchir ces principaux acteurs notamment les collectivités gestionnaires sur *« la forme juridique d'une gestion locale uniformisée »*[1722]. Celle qui s'accompagne de transfert de compétences qui est, plus ou moins, une obligation lorsque ces collectivités n'ont aucune autre solution, alors qu'elles doivent assurer la continuité du service. Dans ce cadre l'on ne doit pas ignorer l'importance d'un principe de la liberté du choix quant au mode d'organisation du service. Il résulte que cette liberté doit être commandée par le mécanisme de la mutualisation et de ses enjeux sur le service d'eau potable, lequel permet de mettre en commun ces différentes activités, autrement dit, de partager des « ressources » c'est-à-dire des biens mais également en ce qui concerne le personnel entre des différents acteurs. Ce mécanisme est devenu une nécessité et constitue à l'évidence un précieux outil d'optimisation des dépenses locales, le champ de ses réalisations. De par son application sur le plan national, et sous l'influence du droit communautaire. Il en résulte qu'une influence sous forme d'injonctions que des État membre et notamment la France doivent mettre en œuvre (1). Il va s'agir d'une *« mutualisation intercommunale »* dont pourra bénéficier le processus

---

1714 C.A.A, Bordeaux, 26 avril 2011, n°10BX01726
1715 Loi n° 2004-809 du 13 août 2004, *Op.cit.,*
1716 Loi n° 2002-276 du 27 février 2002, *Op.cit,*
1717 Jurisprudences Asemfo en avril 2007, Coditel Brabant en novembre 2008, Commission contre Allemagne en juin 2009.
1718 En effet, avec la réforme du 16 décembre 2010, des changements se sont opérés en modifiant ainsi le régime juridique de la mutualisation des services entre communes et communautés.
1719 LEFORT J., *« La coopération intercommunale soustraite aux règles de concurrence »*, AJDA 2013, p. 23
1720 Loi n° 2010-1563, du 16 décembre 2010, *Op., cit.*
1721 Nous ne reviendrons pas sur ces questions, elles ont été traitées en première partie de l'étude
1722 LEFORT J., *« La coopération intercommunale soustraite aux règles de concurrence », Op. cit.*

de gestion de l'eau potable (2), avec des effets considérables de cette mutualisation – moyens et service – sur le plan local (3).

1 - La mutualisation et le droit communautaire : une injonction

La mutualisation a été une préoccupation pour les autorités publiques – politique et administratif — que celles-ci devaient résoudre. En effet la *« mutualisation »* se présente sous des formes diverses. Ces aspects sont prévus par des textes, cela peut-être une *« mutualisation des services »* ou *« une mutualisation des moyens »*. Ces dernières n'ont pas reçu de définition juridique précise, et c'est la doctrine qui a tenté de les définir. S'agissant de la première, c'est *« une mise en commun des moyens humains entre communes et communauté »*[1723], et de la seconde, la mutualisation des moyens elle peut se définir comme *« la mise en place, temporaire ou pérenne, d'une logistique commune à deux ou plusieurs personnes morales »*[1724]. Ce mécanisme n'est pas nouveau, il est utilisé dans d'autres disciplines, et depuis peu s'est implanté dans notre paysage juridique. Ce mécanisme a pour but de rationaliser la dépense mais également, celui-ci tend à la réalisation d'économies d'échelle. Un outil qui a été observé pendant quelque année avant d'être instaurés et ce, par des moyens plus ou moins douloureux et, face aux injonctions Européennes les autorités françaises devait le mettre en application. Néanmoins, c'est à la suite d'un contentieux avec l'Union Européenne – une procédure d'infraction engagée en 2007 à l'encontre de la France, par la Commission Européenne - pour que ce mécanisme juridique de cette mutualisation entre communes et communautés soit instauré en droit français[1725]. En effet, le 27 juin 2007, la Commission européenne avait adressé à la France – État-membre de l'Union Européenne - un avis motivé sur son système juridique de mutualisation de services entre communes et communauté. Ce rappel à l'ordre de l'instance Européenne était considéré comme un ordre donné voire une injonction. À ce propos, la commission avait constaté qu'il y avait une méconnaissance profonde du droit communautaire de la concurrence de la part des autorités françaises. La fréquence des rappels et notamment de cet avis motivé, à la suite d'une mise en demeure adressée par la Commission à la France, le 12 octobre 2005, faisait explicitement état de la situation. À cet égard il serait plus ambitieux de légiférer afin que ces dispositions relatives à ce mécanisme s'appliquent sur le plan national. Il s'agissait en effet, de la mise en place des dispositifs prévue par la réforme de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales[1726], dont les conditions s'imposaient, celle dans lesquelles les communes membres devraient transférer certains de leurs services à disposition de leur communauté. Face à ce refus, des autorités nationales, la commission a mis en œuvre sa procédure pour les obliger à légiférer en ce sens. Il en résulte que ces injonctions ont fini par montrer le degré de sensibilisation du mécanisme de la mutualisation par rapport à ses objectifs pour ce territoire. Et c'est dans un contexte particulier de divergences de points de vue entre les autorités européennes et entre exécutifs Européen et national,

---

[1723] Fédération national des centre de gestion de la fonction publique (FNCDG) et Assemblée des communautés de France (AdCf), *« Le cadre juridique de la mutualisation des services – du schéma de mutualisation aux conventions de mise en œuvre »*, 2015 p. 4

[1724] LAMBERT A., *et al.* Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales sur « *la mutualisation des moyens des collectivités territoriales* », Rapport Senat n°495, 25 mai 2010, p.30

[1725] Comme le suggère la député Européenne, Mme Estelle Grelier, députée européenne, dans une intervention à la commission européenne, sur cette question prioritaire. : Question avec demande de réponse écrite à la Commission, n° P-006821/201de M. Estelle Grelier (S&D) *« Mutualisation de services entre communes et établissements publics de coopération intercommunale »*, Questions parlementaires, du 14 juillet 2011

[1726] Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *Op. cit,*

que la réforme - la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales - est intervenue. C'est véritablement l'amorce de la mutualisation ascendante des services, qui est issue de ladite réforme[1727]. Ce cadre législatif transcrit dans le code des collectivités territoriales[1728], précise les conditions de cette mutualisation ascendante[1729], c'est-à-dire des communes vers leur communauté (que nous verrons ci-après). Par ailleurs, les bases de la coopération intercommunale ont été consolidées par cette loi de décembre 2010[1730], et ce dans le cadre de prolongement des actions afin de porter des améliorations, et ne seront pas sans intérêt pour son application dans le cadre du processus de gestion des services d'eau. Cette réforme comporte des prescriptions spéciales, c'est-à-dire que son but est la rationalisation de l'intercommunalité afin de renforcer les solidarités locales par la mutualisation des services d'eau. Elle constitue une opportunité pour encourager et favoriser les regroupements et ainsi permettre de rendre efficace cet outil. Par exemple, la mutualisation des services peut prendre en compte l'exploitation de la production et de la distribution de l'eau potable, mais également concernant les investissements, comme ceux relatifs au diagnostic de l'état de leurs réseaux ainsi qu'au programme des travaux de rénovation nécessaires. Autrement dit, *« cette démarche imprime l'organisation de nombreuses collectivités publiques, souvent du fait de la contrainte financière »*[1731]. Si l'intercommunalité est, depuis quelques décennies, une réalité avec, notamment, des soubresauts dans la pratique et de mode de gestion – financière – elle reste cependant un modèle qui est toujours possible quelle que soit la forme de gestion. Finalement un tel mécanisme aura des effets sur l'intercommunalité et de leur union l'on obtient une *« mutualisation intercommunale »*[1732] liée par un objectif commun, ce qui ne fera que présumer d'un avenir meilleur et servira par la suite à assurer des niveaux de référence pour la pérennisation des services.

2 - La *« mutualisation intercommunale »*[1733] dans le processus de gestion : quels enjeux ?

En raison de nombreuses crises notamment économiques, financière etc., les activités en réseau comme celle de la gestion diverse notamment celui de l'eau doivent changer d'orientation et d'envisager une autre démarche, c'est-à-dire que les structures de gestion ne peuvent plus fonctionner comme dans le passé, en électron libre. De nos jours les facteurs comme la concertation, la coopération, l'unité etc., sont déterminants pour un fonctionnement optimum. Ces éléments constituent un vecteur potentiel permettant d'accroître l'efficacité recherchée quant à la priorité de l'accès à l'eau. Rappelons que cette obligation – l'accès à l'eau - est partiellement atteinte à cause des problèmes récurrents, celui de la vétusté des infrastructures (canalisations et autres) dont le

---

[1727] La loi nº 2010-1563 du 16 décembre 2010, *Op. cit.*

[1728] En effet, aux termes de l'article L. 5211-4-1, du CGCT : *I. - Le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. Toutefois, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné*

[1729] Comparativement à La mutualisation descendante, par laquelle un Établissement public de coopération intercommunal (EPCI) peut mettre a disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences,

[1730] La loi nº 2010-1563 du 16 décembre 2010, *Op., cit.*

[1731] CHATELIER G., *« Présentation des enjeux juridiques de la mutualisation des services après l'intervention de la loi du 16 décembre 2010 »,* Acte de Colloque, 201

[1732] Termes utilisés par Jérôme Lefort, in LEFORT J., *« La coopération intercommunale soustraite aux règles de concurrence », Op. cit.*

[1733] *Ibidem,*

renouvellement est une priorité absolue. L'assainissement de ces problèmes peut se résoudre par une forte coopération et ce, quelle que soit la forme de gouvernance adoptée. Cette démarche avait au moins le mérite d'être encouragés par des réformes successives : celle du 16 décembre 2010[1734], celle n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles * *« loi MAPTAM »*[1735], ou encore de celle de 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la république ou loi « *NOTRé* ». Cette réforme a pour but de poursuivre un objectif et d'encourager favorablement la mutualisation des compétences du service d'eau potable à l'échelon intercommunal. De plus, la réforme de 2010[1736] a été, elle aussi pour quelque chose, car la mutualisation - des services et des moyens – peut être prise en compte à travers ces règles applicables à la fois concernant les transferts de compétences que dans un cadre conventionnel. Lequel pouvant s'appliquer soit en dehors d'un transfert de compétences, ou dans le cadre d'un transfert partiel d'une compétence entre une commune et un EPCI. De plus, cette réforme de 2010 n'a fait qu'élargir *« les possibilités de coopération intercommunale de nature conventionnelle, consacrée en droit communautaire »*[1737] et notamment étendu « *de manière extensive* »[1738] par la haute juridiction[1739].

Cette coopération entre ces différentes structures gestionnaires est fondamentale selon l'article L 2 121-29 du Code général des collectivités territoriales. Car ces conventions peuvent être conclues entre plusieurs communes pour assurer une même mission de service public. Ce qui importe, c'est la vision d'un service et d'une gestion commune, une fois, le transfert opéré entre ces structures déployant ainsi des moyens nécessaires à l'endroit des compétences concernées. Ce recours à la mutualisation est apparu comme une solution avec comme vision, l'unité, car il permet d'apprécier à la fois des insuffisances, des absences et des manquements et permettra d'y remédier. Celle-ci est également un droit pour ces collectivités, parce qu'elles peuvent avec modération faire un usage efficient. De plus, ce procédé, est de par son contenu, a pour but de prendre en compte l'intérêt commun, lequel peut se vérifier sur le terrain. En effet, cette démarche de mutualisation, va s'apprécier notamment par sa mise en pratique, car bien avant, certaines collectivités avaient opté pour celle-ci – par exemple, Strasbourg en 1972, Brest en 1989, Mulhouse en 2003. Dans cette dynamique, le législateur a joué un rôle important sur certains problématiques sensibles, car la dite réforme de 2010 a créé une émulation, voire un challenge en encourageant vivement sa pratique entre les niveaux de collectivités locales par exemple entre plusieurs niveaux de collectivités pour la gestion des services non économiques d'intérêt général. Elle contribue également à sécuriser de manière importante la mutualisation de services au sein des intercommunalités. Par ailleurs cette démarche de mutualisation ne fait que confirmer son succès, car bon nombre de collectivités en font l'usage. Ainsi, la mutualisation des services, est issue d'innovations textuelles comme cette réforme de 2010, avec un cadre législatif satisfaisant dans la forme. Selon L'article L5211 – 39 -1 du code territorial des collectivités territoriales, *« afin d'assurer une meilleure organisation des services, »* après concertation entre les autorités concernées[1740], ceux-ci doivent *« établit un rapport relatif aux*

1734 La loi nº 2010-1563 du 16 décembre 2010, *Op., cit.*

1735 Cette loi dit « *Maptam* » crée des instruments pour un aménagement l'équilibre du territoire, en visant les territoires ruraux, afin de les inciter à se regrouper.

1736 Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, *Op. cit.*

1737 LEFORT J., *« La coopération intercommunale soustraite aux règles de concurrence », Op. Cit.*

1738 *Ibidem,*

1739 C.E., 3 février 2012, *Commune de Veyrier-du-Lac, Communauté d'agglomération d'Annecy*, req. n° 353737, Rec. Lebon

1740 Et ce, a *« chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre »*

mutualisations de services entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres », c'est-à-dire un schéma de mutualisation[1741]. Dans la pratique, cette loi prévoit l'institutionnalisation de cette démarche de mutualisation pour une meilleure organisation des services, mais également c'est une opportunité voire une possibilité pour la création des services commune, dans ce cadre de mutualisation - des services et des moyens. S'agissant de la mutualisation des services, la *mise en commun de services*[1742], ou plusieurs Communes membres peuvent se doter d'un service commun[17431744]. En revanche s'agissant de la mutualisation des moyens, il s'agira de la mise à disposition d'un service[1745]. Celui-ci est, le plus souvent, est mis en place pour l'exercice des compétences de la collectivité. En effet, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre « *d'une bonne organisation des services »*[1746] et ou ces modalités de cette mise à disposition sont réglées par une convention conclue entre la commune et l'EPCI, avec les conséquences qui s'ensuivent.

3 - Impact de la mutualisation (moyens et services) sur le plan local

Les principaux objectifs de la mutualisation, ont toujours été de développer l'esprit communautaire dans le respect de l'identité des territoires locaux. Ce principe d'intercommunalité, dans sa dynamique de regroupement a permis de faciliter la collaboration entre les communes membres. Au cours des dernières décennies les législations successives[1747] relatives à l'amélioration des structures de gestion ont permis de consolider ces démarches de coopération à partir d'un projet de développement et sur la base de *« périmètres de solidarité* ». Il s'ensuit également, que la dynamique opérée par la mutualisation a eu des répercussions voire des conséquences sur le processus de gestion. Cet instrument, de par son objectif, devrait répondre à une demande, celle relatives aux services, notamment dans la compétence « *eau* » ou les activités sont nombreuses. Administrativement, ces activités se présentent en deux blocs, il s'agit de la production et de l'autre, la distribution d'eau. Si, en ce qui concerne l'activité de la production d'eau cette mutualisation apparaît possible, en revanche elle apparaît beaucoup plus compliquée pour la distribution car les détenteurs de l'exclusivité sont connus depuis la réforme sur l'eau de 2006. Dans cette démarche le transfert de compétences est particulièrement important car il précise la nature des compétences et leurs caractères - obligatoires et optionnelles selon la structure communautaire – celle retenue par la

---

1741 Cet aspect que nous développerons ci- après.

1742 Précisons que le service commun est un dispositif de mutualisation, mis en œuvre en dehors de compétences transférées, pour assurer des missions opérationnelles, fonctionnelles, par exemple la gestion administrative et financière etc., Voir l'article L 5211 -4 – 1 et L 5211 -4 -2 du CGCT

1743 Précisons que le service commun est géré par l'EPCI à fiscalité propre.

1744 Celui-ci prendra essentiellement en charge les services dits fonctionnels (ressources humaines, informatique, finances,) et enfin les conséquences financiers est réglé par convention après avis du ou des comités techniques compétents

1745 En effet, dans son I de l'article L.5211-4-1 du CGCT, il est précisé que *« le transfert de compétences des communes vers l'EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre »*

1746 Par exemple lorsque une commune veux conserver tout ou partie du service concerné par un transfert de compétences à un EPCI à raison du caractère partiel de ce dernier et ceci dans le cadre d'une bonne organisation du service. Dans ce cas de figure, le service ne pourra pas être transféré mais sera mis en tout ou partie à disposition de l'EPCI auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci

1747 Nous ne reviendrons pas sur ces réformes qui ont précédemment été cité dans nos précédents développements. Pour mémoire nous citerons les premiers textes : décret n°55-606 du 20 mai 1955 instituant les syndicats mixtes, qui ont permis d'associer les communes aux départements ou a d'autres établissements publics, l'ordonnance n°59-29 du 5 janvier 1959, celle qui a autorisée la création de syndicats a vocation multiple (SIVOM) ou encore de la loi n°88-13 du 5 janvier 1988 - d'amélioration de la décentralisation-, qui a permis la création de syndicats de communes *« à la carte ». L'on ne devrait pas oublier,* Les lois n°92-125 du 6 février 1992 d'orientation relative a l'administration territoriale de la République et n°99-586 du 12 juillet 1999 portant sur le renforcement de la coopération intercommunale etc.

législation c'est-à-dire la communauté de communes, la communauté d'agglomération et la communauté urbaine, les métropoles etc. Concernant, par exemple, la communauté d'agglomération, cette formule est plus nombreuse sur le territoire de Guadeloupe, dans laquelle les compétences à transférer ne sont pas obligatoires mais optionnelles, elles sont définies par les communs membres.

Par ailleurs, les collectivités dans cette démarche doivent développer de telles mutualisations, sous la contrainte budgétaire par la réalisation d'un schéma de mutualisation au sein des intercommunalités comme le prévoit l'article L5211 – 39 -1. Celui-ci est obligatoire pour chaque type de structure, s'accompagnant bien évidemment d'un niveau d'intégration diffèrent de la mutualisation sur le plan local. Les ambitions affichées dudit schéma sont prévues par code territorial des collectivités territoriales notamment à l'article précité. En effet, l'obligation pour ces structures de mettre en place un document ou projet qui relève à la fois de prescriptions et des combinaisons techniques. Celui-ci, nous précise le texte, doit surtout comporter, *« un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. »*. S'agissant de ce dit projet, celui doit prévoir, *« l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement »* mais également un suivi par ces autorités concernées, ou chaque collectivité et leur groupement doit assurer pendant la durée de cette mise en œuvre une démarche aboutissant à la conception et à la définition dudit schéma de mutualisation. Il en résulte que ce schéma de mutualisation est soumis à une évaluation sur son avancement par le Président de l'EPCI en Conseil communautaire. De façon plus précise, ce projet fait apparaître un double volet[1748], c'est-à-dire d'une part, un volet *« état des lieux »*, et un volet « *prospectif* ». S'agissant du premier, celui qui va servir de base pour calculer l'impact de la mutualisation sur les effectifs du bloc local ou communal ainsi que sur leurs dépenses de personnels. Il pourra concerner tant les effectifs que les mutualisations (formelles ou non) actuelles ; ensuite, s'agissant du second, celui-ci vise à définir des pistes de mutualisation à mettre en œuvre et à définir leurs effets financiers. C'est ceux-ci que de la mise en œuvre dudit schéma va se faire**.** Pour cela il faudra définir des plans d'actions en lien avec la réalité territoriale, en réalisant un diagnostic[1749] concernant les moyens matériels et financiers. Ce diagnostic est très important car par ce constat les compétences concernées pourront réellement s'exercer. Ce dit schéma s'accompagne également, d'un projet de territoire afin d'en faciliter la réalisation et de permettre une plus large adhésion des communes concernées au programme de mutualisation, sans omettre l'aspect financier de cette mutualisation étant une des manifestations de la solidarité intercommunale. Il résulte que ce mécanisme de mutualisation dont les effets au gré d'une longue procédure, celui qui accompagne au préalable l'institution de la coopération, conditionnent ce projet, comme nous venons de le voir, celui de la mutualisation, et à l'issue une échéance déterminée, pouvant être révisé par le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), ce qui ne fige pas pour autant les formule ou natures de gestion dans un sens ou dans l'autre.

[1748] Fédération national des centres de gestion de la fonction publique (FNCDG) et Assemblée des communautés de France (AdCf), *« Le cadre juridique de la mutualisation des services – du schéma de mutualisation aux conventions de mise en œuvre », Op. cit,* p. 5

[1749] Un diagnostic doit être réalité c'est à dire de reprendre l'état des mutualisations existantes ainsi que le résultat du travail d'identification des fonctions ou services qui pourraient faire l'objet d'une mutualisation des services. Celui-ci peut faire état d'un certain nombre d'élément comme - Des compétences et services respectifs des communes et de l'EPCI, ou encore des principales ressources dont dispose le territoire (financières, matérielles ou en termes de services...), l'évaluation des moyens disponibles au regard d'éventuelles mutualisations etc.

B - Processus de retours à une gestion publique ou (re) municipalisation et exigences de normes Européennes.

La crise dans ce secteur affaiblit les collectivités, et ces dernières sont à la recherche d'une meilleure gouvernance pour mieux traduire leur compétence « *eau* » sur le plan local. À cet effet, le législateur, n'a toujours pas apporté de solutions sur le plan juridique, les espoirs qu'ont pu susciter les réformes notamment depuis la décentralisation, se sont soldées par des manquements et des insuffisances en la matière, comme les expériences l'ont démontré dans la pratique selon les territoires. Depuis plus d'une dizaine d'années, des interrogations se posent, notamment sur l'avenir d'un processus qui, au regard des normes à la fois communautaires et nationales, lesquelles imposent de nombreuses exigences dans ce secteur. Une situation très délicate dont les décisions s'imposent dans un temps limité alors qu'il s'agit de la continuité dans la distribution d'eau potable et la satisfaction d'une prestation. À cet égard pour faire face, les autorités ont envisagé un retour à une gestion publique c'est-à-dire la « *remunicipalisation* » (1), mais la poursuite d'un objectif, tel la (ré) organisation des territoires ou des entités gestionnaires nécessite un support législatif plus adéquat, dont leur justification doctrinale, débats et projets de lois ont œuvré pour l'instauration d'une organisation cohérente (2). C'est pratiquement dans ces conditions que la réforme *« NOTRé »* est devenue un rayon d'espoir en termes de (ré) organisation (3).

1 - Le phénomène de *« re-municipalisation »* ou le retour à la gestion publique d'eau potable

La *« re-municipalisation »* des services publics est apparue comme un phénomène d'une nouvelle ère en ce but de XXIe siècle, qui a été, pendant quelque temps, au *« cœur de l'actualité »*[1750]. Ce concept de « *remunicipalisation* »[1751] est compréhensible en l'absence de définition juridique, c'est *« l'action de re-municipaliser*. »[1752] Cette notion est très permissive, dans un sens où les gestionnaires dans ce secteur, pourraient envisager un probable *« retour à la gestion publique »*[1753] de l'eau. En faisant référence à ce concept de *« re-municipalisation »*, l'on parle de la gestion directe. Ce phénomène de *« remunicipalisation »* se traduit, par conséquent, par un retour à une gestion publique ou encore à un retour au rôle de la municipalité comme autorité organisatrice. Ce *« come-back »* a une raison d'être nous précise Hélène Pauliat. Cela consiste en effet, pour les autorités à reprendre la main leur propre « *affaire* », de *« choisir un mode de gestion qui va leur permettre de contrôler l'activité, d'en assurer la pleine responsabilité, tout en lui donnant la possibilité d'améliorer sa qualité et son efficacité.* ».[1754] Par ces collectivités qui ont opté pour ce retour, ce sont, en majorité, les grandes villes. Elles ont pris, rapidement, conscience de la situation ces dernières années quant à la gestion opérée par des prestataires privés et des résultats décevants ou peu satisfaisant quant à l'objectif. En effet il a été aussitôt d'actualité de réactiver la réflexion sur ce point : autrement dit, de mener *« une réflexion sur l'opportunité de renouveler l'externalisation de la gestion*

1750 SAUNIER S., *« la remunicipalisation des services publics –la notion de remunicipalisation »* (JCP.A), Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales, n° 10, Étude 2066, 2014, p.

1751 Le terme serait apparu, selon le dictionnaire Le Robert, dans le vocabulaire juridique au cours du premier tiers du XXe siècle, en 1936.

1752 Précise le Dictionnaire le Robert

1753 PAULIAT H., *« l'évolution des modes de gestion des services publics locaux : un retour à la gestion publique »*, (JCP) La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 44-45, Étude 2355, 2012, 4 p.

1754 *Ibidem*, p.1.

du service ou, au contraire, de reprendre l'activité en régie »[1755]. Cette mutation s'est opérée au fil des années, ou certaines collectivités – les plus importantes – se sont orientées vers - une nouvelle - orientation de la gestion du processus, nous pouvons prendre l'exemple de la ville de Paris. Cette volonté de retour doit trouver un intérêt particulier, certainement pour une meilleure efficacité, mais malheureusement *« les audits sur le meilleur mode de gestion possible pour la gestion des services publics locaux ne sont pas obligatoires ou encouragés en France – contrairement à ce qui se pratique dans des pays voisins –. »*[1756] Il reste cependant que la bonne volonté des autorités publiques, accompagnées de spécialistes, consultants et autres pour envisager ce retour sous une forme différente à l'ère du XXIe siècle. Dans ce cadre, nous dirons, que l'histoire fait son retour alors que la pratique de la gestion publique a toujours existé mais ne s'appliquait pas à cette époque ou encore la situation ne s'y prêtait pas, en raison des défaillances financières des collectivités[1757] ! Rappelons qu'à Paris, le service public de production et de distribution de l'eau était, pendant un certain temps, géré par une régie publique, ensuite une partie de la gestion, notamment la distribution, a été déléguée à un prestataire privé : la *« Générale des eaux »* (pour la rive droite de la Seine) et la *« Lyonnaise des eaux »* (pour la rive gauche) en 1984, puis l'autre partie, c'est-à-dire la production de l'eau, a été, également déléguée à une société d'économie mixte. À l'échéance des conventions en 2009, c'est le grand retour de la gestion public de ces services. Ce phénomène de « *remunicipalisation »,* dans ce secteur a été un objet politique, traduit dans la réalité avec comme seul objectif, d'avoir un opérateur unique. Une mutation qui est intervenue en 2010 pour la Ville Paris.

Cette politique de remunicipalisation entamée qui a été suivi, au fil des années par d'autres collectivités. À vrai dire, que cette dynamique de « *remunicipalisation* » est devenue un support, voire un objet de réflexion pour la recherche[1758]. Celle qui a permis sans doute, sa raison d'être et son efficacité en mettant en avant les enjeux de la gouvernance, les effets de la gestion privée et/ou publique, à la fois sur les missions et les performances du service. En s'interrogeant, l'on se demande : qui aurait pu penser à un tel retour de la gestion publique ? De même que la Doctrine, Pauliat Hélène : *« faut-il revenir à une gestion publique, sachant que la régie coûte cher ?* Pour les autorités, la recherche de performance en termes de qualité paraît primordiale. Les entreprises privées, avec leurs moyens techniques et administratifs, n'ont pas pu atteindre un tel objectif – satisfaire les services par une bonne prestation, surtout de qualité. On a vu que la gestion déléguée s'est rapidement développée[1759], pour les raisons que nous avons déjà évoquées plus haut, et cela explique que cette réforme n'a pas porté ses fruits. Par ailleurs, ce retour à la gestion publique a été, l'objet de grands débats publics, soutenu en majorité par les collectivités, et pour d'autres, cette mutation ou ce retour pourra être extrêmement brutal, ce qui constitue encore souvent pour elles à se satisfaire ou à satisfaire ces nombreuses contraintes qu'exige cette gestion. Mais de façon générale, la cause est, plus ou

---

[1755] NOGUELLOU R.., *« La gestion du service public de distribution de l'eau », Op. Cit,* p. 1

[1756] *Ibidem,* p. 1

[1757] Rappelons que la production et la distribution de l'eau devenait raison de l'accroissement des problèmes sanitaire et nécessitaient des procédures de traitement vouées d'une grande exigeante, non seulement en termes de santé publique, mais également d'environnement et surtout de standards de qualité du fait du développement des pollutions de part et d'autre.

[1758] Voir, CHUI V., *« Vers la « remunicipalisation » du service public d'eau potable en France »,* Pyramides, Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique, *n°* 25, 2013, 12 p. ; VIDELIN J.-C., *« la remunicipalisation des services publics : apparence ou réalité »,* (JCP) La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 10-45, Étude 2065, 2014, 6 p ; PAULIAT H., *« l'évolution des modes de gestion des services publics locaux : un retour à la gestion publique », Op. cit,* 4 p. ; SAUNIER S., *« la remunicipalisation des services publics –la notion de remunicipalisation », Op. cit,* 8 p.

[1759] PAULIAT H., *« l'évolution des modes de gestion des services publics locaux : un retour à la gestion publique », Op. cit,* p.1

moins, entendue car c'est la volonté de contrôler les activités de services publics dans le cadre de cette gestion à travers le choix d'une gestion, qui pourrait s'adapter[1760] avec le concours du législateur.

2 - Nécessité d'un support législatif : débats et projets de loi

Face aux enjeux territoriaux, les méthodes et pratiques doivent évoluer. En ce XXIe siècle, certaines mutations doivent s'opérer : la question de la (ré) organisation territoriale et singulièrement institutionnelle et leurs compétences exigent de profondes améliorations. Nous avons vu comment la dynamique liée au phénomène de (re) municipalisaion a, favorablement, conquis les collectivités. Face à cette situation très préoccupante, depuis quelques années d'une gestion dont les pratiques sont incontrôlables nécessite une meilleure orientation. De façon générale, la question de l'organisation territoriale a été à l'origine un objet de débat et qu'a termes est devenue *« un débat récurrent »*[1761], il fallait trouver une porte de sortie ou une issue à cette difficulté quant aux principaux facteurs envisagés, c'est-à-dire assurer la montée en puissance des intercommunalités – face à la concurrence de certaines intercommunalités placé sur un même territoire. Dans une vision objective une clarification est nécessaire concernant les compétences et des districts administratifs méritent d'être revus et corrigés.

Rappelons, que la question du morcellement des territoires a depuis longtemps été une préoccupation majeure pour les autorités publiques, nombre de questions sur son efficacité, cela n'a pas permis d'avoir une réponse favorable à travers les actes. Ainsi l'absence d'efficacité dans les actions et pratiques sur le plan local, selon lequel il y a encore trop de divergences telle que celles existant entre les acteurs locaux sur leur territoire, portant le plus souvent, sur des avis ou décisions relatives à une mise en place, de telle autorité, à l'exemple cette gestion. En effet, vouloir, c'est dans certains cas, pouvoir sortir de ce maillage municipal, trop serré des territoires communaux[1762], ou encore assouplir cette fragmentation ! Une segmentation dont l'assainissement a été fait par l'instauration de d'intercommunalité et continue de nos jours, est vouée d'espoir. De plus, d'avantage d'efforts restent à faire : Envisager plus de fusion intercommunale permettra au mécanisme de mutualisation de produire d'innombrables effets. À cela, l'étude met en avant un nombre important d'avis de la doctrine à ce sujet. En effet selon l'avis de Sautereau Nicolas, *« au fil des débats, le sujet est devenu un point de crispation, […]. Les politiques publiques de l'eau, qu'il s'agisse de la protection des milieux aquatiques ou de la distribution d'eau potable sont depuis des décennies déterminées et assurées par une multitude d'acteurs »*. Cette situation est soulignée par les autorités politiques ou gouvernementales qui « *jugent aujourd'hui l'efficacité de leur action altérée en raison même de leur pluralité et par leur difficile mise en cohérence, poussée par des éléments presque naturels à les entendre : la simplification administrative et la maîtrise des dépenses publiques.* »[1763] De plus, le nombre de textes – législatifs et réglementaires – serait l'un des facteurs générant une complexité très apparente. À cet égard, le Conseil d'État donne son avis sur le droit à l'eau, en

---

1760 Une adaptation qui pourrait être d'une efficacité, plus ou moins, certaine si – comme nous l'avons précédemment évoqué, par la nécessité d'une mutualisation.

1761 http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/reforme-collectivites-territoriales/organisation-territoriale-debat-recurrent.html

1762 Voir, ZILLER J., *« Fragmentation / Participation : quelle bonne dimension ? »*, Pouvoirs : Revue française d'études constitutionnelles et politiques, n° 95, 2000, p. 19-31.

1763 SAUTEREAU N., *« La loi NOTRé et le petit cycle de l'eau : de l'erreur stratégique à la stratégie masquée ?»*, Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 23, 2016, p. 2

précisant q'il est *« à la fois compartimenté, éclaté, hétérogène, stratifié, enchevêtré, incomplet »*[1764] ce qui montre que *« la compréhension de l'administration de l'eau est encore troublée par la montée en puissance des collectivités territoriales dans ce domaine »*[1765]. Ce changement ou cette évolution surpasse cette longue patience, si bien, comme le rappellent les autorités politiques qu'*« à l'heure de la clarification des compétences des autorités décentralisées et de la simplification administrative […] et qu'ils sont les objectifs fondamentaux de la réforme territoriale »* et qu'il est « *de bon ton, de prendre le sujet à bras-le-corps d'autant que la critique fut renouvelée.* »[1766]. Cette pluralité d'entité administrative ne cesse de s'accroître et continue à produire des effets financiers importants, comme précise la haute juridiction, cela engendre *« une multiplication des établissements publics et [une] opacité budgétaire »*[1767]. Des réformes beaucoup plus précises complétant ainsi les précédentes (nous pensons à celle de 2010[1768] et celle du 27 janvier 2014 portant modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MATPAM) – dans le cadre de la poursuite de cette recomposition territoriale) pourraient permettre une amélioration et une meilleure desserte des populations par le maillage des services et singulièrement des entités gestionnaires.

3 - Une (ré) organisation sous l'égide de la loi *« NOTRé »*

La réforme, publiée en août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République (*NOTRe*), est pour le législateur une lueur d'espoir. Un espoir qui est fondé sur cette notion d'« *organisation* » énoncée par son titre. Il s'agit d'une (ré) organisation des institutions dans le secteur de l'eau et notamment en ce qui concerne ces dites compétences. Ce texte, dans ces dispositifs juridiques présente de nouveaux éléments, mais en réalité comme nous le constatons, ce ne sont que des corrections ou de simples révisions du cadre juridique existant. Penser à une (ré) organisation dans ce secteur, c'est surtout l'idée d'uniformisation qui revient ou encore d'une *« gestion unifiée »* de l'eau. Celle-ci fait appel à certaines modalités de la *« mutualisation intercommunale »*[1769] et surtout les conventions de coopérations et leur contenu pour l'organisation d'une gestion objective. Cette formule est acceptable puisqu'elle vise une organisation simplifiée dans laquelle il y a plusieurs services mutualisés. Lorsque l'on a en mémoire la structure du processus de gestion en question, la réaction sera immédiate car c'est une opportunité ou une perspective, voire une aubaine pour certaines collectivités. En réalité, il s'agit d'un ensemble d'activités de chacune des communes qui, normalement, intégrera une structure intercommunale. Ces services concernés sont ensuite mis à la disposition des communes même ayant choisi ce mode d'organisation ou de gouvernance.

Par ailleurs, le concept de *« gestion unifié »* est un dogme. Celui-ci est apparu avec la réforme de 2010[1770], ensuite il disparaît et renaîtra par une autre réforme. La loi *« NOTRe »* quant à lui, adoptée le 7 août 2015, introduit à l'article L5111 -1-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT)

[1764] Conseil d'État, *« L'eau et son droit »*, Rapport de la section du rapport et des études (EDCE), La documentation française. 2010, p. 44

[1765] JEGOUZO Y., « *Existe-t-il un droit de l'eau ? », in*, Conseil d'État, *« L'eau et son droit »*, Rapport de la section du rapport et des études (EDCE), *La Documentation française, 2010, p. 567.* ; BILLET P., « *Principales dispositions de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques intéressant les collectivités », Op.cit,*

[1766] SAUTEREAU N., *« La loi NOTRé et le petit cycle de l'eau : de l'erreur stratégique à la stratégie masquée ?», Op. Cit,* p.3

[1767] Conseil d'État, *« L'eau et son droit »*, *Op. cit.* p. 66.

[1768] Loi n°2010 -1563 du 16 décembre 2010, *Op. cit.*

[1769] Voir, *« La « Mutualisation intercommunale » dans les processus de gestion : pour quel aménagement ? » infra, p.*437

[1770] La loi n°2010 -1563 du 16 décembre 2010, Op. Cit.

selon lequel le service unifié est celle qui permet d'opter pour la mutualisation – moyens et services - entre plusieurs communes membres d'une même communauté ou entre Établissements publics de coopération intercommunale. Cette réforme – celle de 2010 - s'accompagne de celle du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles « *MATPAM* » tout en restant une dynamique de (ré) organisation, va reformer le régime de délégations de compétences afin de clarifier et de rationaliser l'action publique locale. Par ailleurs, cette (ré) organisation envisager par cette réforme, comportant d'autres éléments qui existaient, dont certains aménagements ont été apportés. Celle-ci va permettre le développement de l'intercommunalité en poursuivant une action entamée depuis quelques années[1771], c'est-à-dire la réduction du nombre de communes quant à cet émiettement des politiques publiques – souvent – sectorielle —. Ainsi envisager de développer l'échelon intercommunal permettrait à plusieurs communes de mettre en commun leurs moyens c'est-à-dire la gestion de certaines activités notamment celui de l'eau. Rappelons que les structures de gestion se sont accrues au fil des années et encore plus par la création des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dont nous avons vu les premières manifestations. À cet égard nous avons observé diverses intégrations, dont ces premières générations constituées de syndicats intercommunaux[1772], ensuite la seconde génération avec la coopération intercommunale financée alors par une fiscalité propre ou EPCI à fiscalité propre. Avec les nouvelles cartes intercommunales définies en application de la loi NOTRe leur coopération intercommunale a diminué. S'accompagnent également des transferts de compétences ou de sa clarification. C'est dire que cette réforme a véritablement modifié les champs des compétences des collectivités dans tous les secteurs et notamment dans celui de l'eau. Certains transferts de compétences sont devenus obligatoires notamment celle de l'eau et de l'assainissement, que nous verrons plus en détail dans une sous-partie. En effet, ce texte prédique qu'à l'horizon 2020, les compétences « *eau* » doivent être transférées en bloc aux structures intercommunales : communautés de communes etc. Ces normes sont acceptables pour certaines collectivités, notamment pour celles qui sont bien organisées, mais leur valeur impérative, et trop rapide et violent pour d'autres, surtout celle des zones rurales et de montagne. Face à une inquiétude grandissante, les maires de ces zones, ont interrogé le gouvernement [1773] à ce propos, et dans une réponse motivée, le ministre a rappelé le droit en vigueur, tel celui prévu par la réforme « *NOTRé* »[1774] et ensuite, a précisé que le législateur accordera à titre exceptionnel une dérogation *« aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) un délai raisonnable leur permettant d'organiser au mieux l'exercice de ces nouvelles compétences »*. Il résulte de cette réforme qu'elle participe à l'évolution de cette gouvernance quant aux enjeux de la ressource en eau, mais il est, également, aussi important de prendre en compte certains aspects fondamentaux face aux fractionnements des territoires.

[1771] Comme le confirme Sautereau Nicolas, *« La critique de l'émiettement de la gestion de la distribution d'eau potable et d'assainissement a été un argument déterminant dans la promotion d'une gestion intercommunale. La distribution d'eau potable relève initialement d'une compétence communale »*, in SAUTEREAU N., *« La loi NOTRé et le petit cycle de l'eau : de l'erreur stratégique à la stratégie masquée ?»*, Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 23, 2016, p. 2171

[1772] Par exemple les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), des syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM), et des syndicats mixtes, etc.

[1773] Question écrite avec réponse n° 24162 de M. Simon Sutour (Gard - Socialiste et républicain) *« Transfert obligatoire des compétences de l'eau et de l'assainissement »*, J.O.R.F Sénat du 01 décembre 2016 – p. 5148, réponse, 2 mars 2017 p. 918

[1774] Que « *Les articles 64 et 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), attribuent, à titre obligatoire, les compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération à compter du 1er janvier 2020 »*, Question écrite avec réponse n° 24162 de M. Simon Sutour, réponse du 2 mars 2017, p. 918

II - Gouvernance de l'eau et fractionnement territoriaux des enjeux

Si la gouvernance de l'eau se manifeste plus sur le plan administratif et local que sur le plan décentralisé ou déconcentré, l'on ne peut, omettre de parler de la ressource en eau sans évoquer le facteur de territorialisation. Car ce facteur doit obligatoirement en corrélation avec celui de l'environnement pour leurs actions communes dans le cadre de cette gestion sur les territoires. Dans cette dynamique la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, ou loi « *MAPTAM* »[1775], avait eu comme but de clarifier les compétences des collectivités territoriales et la coordination des acteurs, en réorganisant le régime juridique des intercommunalités françaises les plus intégrées, c'est-à-dire les métropoles, en revanche celle-ci ne peut s'appliquer, en totalité, en Guadeloupe, en raison de l'exiguïté du territoire, heureusement que les facteurs stabilisateurs comme la démographie (population et densité) peuvent justifier sa faisabilité. Ensuite s'agissant de la loi *« NOTRé »*, elle est, plus ou moins, précise, en termes de dispositifs, peut être efficace en matière de structures administratives. De plus des dispositions légales de la précédente réforme (2 014) subsiste à la loi dite « *NOTRé* » comme *« La solidarité des territoires »*, l'*« Organisation des services publics de proximité »*, ou le *« Développement local »* etc., autant de facteurs qui contribuent à un certain équilibre et permettent cette réforme d'aller, encore, beaucoup plus, mais encore faudrait-il que cela suffise ! Car ce sont, bien évidemment, des compétences, qui se situent en amont des actions politiques, qui doivent être coordonnées et être menées de concert sur le terrain avec efficacité. Toujours est-il que le territoire reste tout de même l'espace stratégique d'une telle gouvernance de l'eau sur le plan local (A). Cette gouvernance est un critère qui s'apprécie selon le territoire, au regard des facteurs déterminants permettant une gestion de l'eau équitable et durable (B).

A - Le territoire dans la stratégie de gouvernance de l'eau et spécificité locale

Le territoire joue un rôle important dans le cadre de l'installation et l'existence d'un processus de gestion pour sa durabilité. En effet, cette gestion, dans le cadre de sa globalité ou gestion intégrée, ne peut s'exercer qu'avec le support « *territoire* ». En réalité, c'est sur le plan local que celle-ci est visible, à travers d'un service de proximité, au nombre important d'usagers qui doit être desservi. Lesquels qui, en majorité, vie au moindre soubresaut d'un dysfonctionnement d'un processus, dans lequel le service de la distribution de l'eau se trouve sur leur territoire communal. En effet, la prise en compte de l'aspect de la territorialisation, selon lequel, le *« mode de gestion des collectivités publiques [qu'il appartient aux] les autorise à mettre en place divers projets de développement sur un territoire »*. C'est véritablement sur un territoire, selon sa surface que l'on mesure la nécessité des besoins. C'est le lieu où les compétences se partagent et s'exercent entre plusieurs acteurs, lesquels sont en confluences avec la population et notamment les usagers car ils doivent leur fournir une prestation. Mis à part les autorités publiques (gestionnaires), la gestion dudit processus est soumise, selon nous, à trois conditions : l'aspect territorial ou gestion du territoire de l'eau comme une condition (1), ensuite l'aspect démographique : la gestion démographique quant aux aspects quantitative et qualitative de la ressource en eau (2) et enfin le patrimoine *« technique »* ou les réseaux

[1775] Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, *Op. cit.*

d'eaux (3). Ces trois facteurs sont des vecteurs qui contribuent à l'amélioration de la gouvernance dans ce secteur.

1 - Gestion territoriale de la ressource en eau, une condition *sine qua non*

La gestion de l'eau varie d'un territoire à un autre. C'est une préoccupation des politiques sectorielles dans laquelle les actions à mener dans le domaine de l'eau et de son organisation sont marquées par une démarche de territorialisation. Laquelle met l'accent sur les spécificités de chaque territoire afin de mieux prendre en compte à la fois la variabilité et la multiplicité de chaque situation sur le plan local. Ce facteur de territorialisation se manifeste par la mise en œuvre de stratégies de développement qui permet d'adapter une politique, notamment celle de l'eau aux contraintes locales mais également par d'autres éléments [1776] et qui sont souvent défavorable au territoire. Il permet également de prendre en compte les spécificités locales du territoire. Si dans le cadre de cette gestion, le but est d'assurer l'accès à l'eau, malheureusement cet objectif ne peut être satisfait sur tous les territoires, notamment ceux des pays en développement alors que dans les régions développées – comme la Guadeloupe - les possibilités sont beaucoup plus avantageuses. De plus ce problème de l'accès à l'eau s'analyse comme un manque[1777] d'eau ou un approvisionnement eau de moins bonne qualité. Cette situation s'apparente à celle que l'on retrouve ailleurs dans le monde, notamment dans les pays en développement. Cela semble une évidence pour nous de faire le rapprochement de ces territoires avec l'un des territoires d'outre-mer : la Guadeloupe[1778]. En effet, ce territoire est particulièrement touché par ce problème de manque d'eau. Ce qui est paradoxal, c'est que l'eau est disponible en abondance sur ce territoire alors que la population à un problème de manque d'eau, malheureusement les causes sont anciennes[1779]. Une situation qui dure depuis quelques années, et en faisant la comparaison avec ces territoires en développement, cela montre que dans ce secteur, la situation constatée apparaît dans les faits, presque à l'identique à ces territoires. Et, pourtant, lors du Sommet du Millénaire, les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) adopté en septembre 2000 à New York, la problématique relative à *« l'accès à l'eau potable [mais] n'apparaissent que discrètement […] parmi ceux du chapitre consacré à l'environnement »*[1780]. Ces considérations montrent à quel point les problématiques de l'eau ont de l'importance pour ces dirigeants politiques ! À notre sens, c'est un paradoxe, car lors de la première conférence sur l'eau en 1977[1781] un véritable consensus s'était dégagé mais peu d'évolutions suivirent à une telle situation pour ces pays en développement[1782]. Lesquels sont considérés comme des pays en transition, car ayant dans de multiples modes de vie traditionnels. En revanche, ces pays sont placés dans une dynamique

---

1776 Hydrographique, géologique et climatique globalement.

1777 Interruption ou discontinuité dans l'alimentation en eau …

1778 Ce territoire fait partie des régions développées au sens de la France hexagonale ou métropolitaine et non dans le bassin caribéen, autrement dans la réalité celui-ci n'est développé que partiellement.

1779 Si ce territoire – la Guadeloupe - à un retard en termes de développements structurels par rapport aux territoires métropolitains, en revanche elle est beaucoup plus avancée dans le secteur de l'eau en termes d'infrastructures – installations, canalisations, réservoirs et autres - que ces pays en développement

1780 DE MARSILY et BERTRAND J., *« La distribution d'eau potable : la situation dans les pays en développement »,* Annales des Mines - Responsabilité et environnement, Vol. /3, n° 63, 2011, p. 25

1781 Les dirigeants politiques affirmait le droit pour tous *« d'accéder à l'eau potable en quantité et qualités égales pour ses besoins essentiels »* ; 1er conférence des nations unies sur l'eau, 14 mars 1977 – Mar del Plata, Argentine. Cette conférence a constitué l'ouverture d'une politique globale d'action sur l'eau.

1782 La situation ne s'est pas améliorée, quant à la quantité d'eau par personne (en Afrique, Asie …).

ou un ensemble de leurs compétences vont subir certaines mutations, y compris dans le secteur de l'eau et de sa gestion. C'est une situation qui nous interpelle quant à celle de la Guadeloupe depuis quelques années ; à cet égard l'on pourrait se demander si le territoire de Guadeloupe, ne se trouve pas dans la même situation que ces pays en développement quant à la gestion de l'eau et à son accès ? En effet, la Guadeloupe, dont les textes en vigueurs devraient obligatoirement s'appliquer sous certaines réserves. Or, ce n'est pas souvent le cas : pour preuve, qu'il y a toujours eu, comme nous l'avons largement évoqué, un retard administratif et juridique dans la majorité des secteurs. En effet, ces textes auxquels nous faisons référence, sont très limités en termes d'application : soit parce qu'ils n'ont pas pu s'appliquer, ou si c'est le cas, ce qui nous semble impossible pour des raisons que nous avons évoqué. L'on en déduit qu'il y a une mauvaise application de ceux-ci ou un non-respect de la réglementation éditée, ou enfin qu'ils ne sont pas adaptés à ce territoire. Par ailleurs, l'on pourrait comparer le territoire de Guadeloupe avec ceux des pays en développement, qui à notre sens, se trouve dans la situation comparable. Alors que ces pays, n'ont pas a priori les moyens financiers et institutionnels suffisants, en revanche, ce département de Guadeloupe, est l'un des territoires caribéens disposant d'une ressource disponible et suffisante pour sa population. Malheureusement, les spécificités territoriales ne sont pas vraiment prises en compte juridiquement. Il résulte que la politique de l'eau sur ce territoire pourrait correspondre à des impératifs sociaux et de lutte contre la pauvreté – moins apparent - ou du manque d'eau comme, c'est le cas dans les pays en développement ! À partir de ces précédents il convient de dire que l'accès à l'eau et le développement économique sont pratiquement liés ou quasiment, car il s'agit ici de *« l'amélioration du bien-être de la population, dans son ensemble, et de son état social »*[1783]. Est-ce à dire que l'accès à l'eau prend toute son importance, d'autant plus que celle-ci reflète plus le niveau de vie du consommateur : Malheureusement nous constations qu'une grande partie de la population des pays en développement ne dispose pas d'installations en eau. L'on peut encore s'interroger en se demandant est – ce que c'est la même situation pour cette population des outre-mer, sans doute par rapport à son aspect économique[1784]. Ce territoire se retrouve souvent dans une situation où les besoins sont importants et les aides financières sont nécessaires. Ces aides sont d'autant plus importants pour chaque projet car les exigences sont accrues. Ce qui n'est, en revanche, pas le cas, des pays en développement[1785], c'est la raison pour laquelle la question de l'eau et de son accès reste encore une problématique. Laquelle ou les problèmes sont divers, c'est-à-dire celui du partage de l'eau et de sa distribution ainsi que conséquences d'éventuels conflits. En effet, en Guadeloupe, le problème de l'eau se manifeste sous une autre dimension[1786]. Il demeure tout de même une vraie réalité pour un territoire qui dispose - d'innombrables institutions – sur le plan déconcentré et décentralisé - trop nombreuses selon nos constats, et qui malheureusement n'arrivent pas à s'organiser pour étendre, voir satisfaire l'accès à l'eau dans les proportions beaucoup plus raisonnables. Il en résulte comme pour les pays en développement, malgré les priorités affichées par les autorités, des progrès encore trop lents. De plus sur l'ensemble des territoires mondiaux, les populations s'accroissent et les demandes augmentent :

1783 http://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/pays_en_d%C3%A9veloppement_PED/42908

1784 En effet, la situation économique en Guadeloupe, depuis la départementalisation (1946), n'a pas permis un développement harmonieux : le constat du retard dans l'installation de certaines institutions phares, comme l'Office de l'eau (2006) et le Comité de bassin

1785 Le manque de financement est une problématique, malgré l'intervention de la banque africaine de développement (BAD). Malgré cet effort, le manque d'infrastructures est quasiment insuffisant et leurs institutions inexistantes pour assurer l'accès à l'eau

1786 Infra, voir Titre II de la première partie

si en Guadeloupe, la démographie évolue moins rapidement que dans les pays en développement[1787], les besoins demeurent et varient selon les territoires. Ce besoin en eau est une problématique que tous ces territoires n'arrivent pas à résoudre, si certains auteurs vont jusqu'à s'interroger : *« le monde manquera-t-il bientôt d'eau ? »*[1788]. Il va sans dire que ces territoires sont dans un état où les difficultés d'accès à l'eau sont sous la menace de conflits, et que sur le territoire de Guadeloupe ces conflits prennent une autre forme, celle de crises interminables, qui est la question démographique.

2 - Gestion démographique et aspects quantitatifs et qualitatifs de la ressource en eau

Nous avons vu précédemment[1789] que lorsque la ressource en eau est disponible sur un territoire, sa qualité naturelle varie selon la particularité du territoire (lits ou autres). Cette qualité va effet justifier son aspect qualitatif afin de satisfaire au plus grand nombre. Dans cette partie de l'étude il s'agira pour nous de s'intéresser à la gestion démographique, d'où ce concept de « *démographie* » est relativement important. Selon le Dictionnaire le Robert, celui est l'*« étude statistique des populations humaine »* ou encore de l'*« état quantitatif d'une population ». Précisons que c'est le processus de gestion et principalement le service d'eau* qui a l'obligation de desservir cette population de façon continue. Pour mieux comprendre notre démarche nous allons envisager l'étude de ce concept sous deux angles : d'une part, nous allons opposer le concept de population et celui de l'urbanisme. En effet, la population s'accroît au fil des années, avec une urbanisation rampante ne fait accroît la demande eau, et d'autre part, il s'agit de mettre en corrélation les notions de structures et de périmètre : en effet, sur un territoire donné, le nombre de structures nécessite, le plus souvent un large périmètre, à déterminer et affecte ainsi ladite gestion de l'eau. La solution sera, de prendre en compte cette dimension démographie, celle qui permettra de prendre en compte la demande dans sa globalité, afin d'avoir une parfaite maîtrise à la fois du nombre de structures du périmètre à gérer. Par ailleurs, le facteur démographique augmente la demande en eau et crée ainsi une insuffisance en termes d'approvisionnement, laquelle est liée au manque d'eau. Face à cette insuffisance ce facteur démographique n'est pas toujours responsable des problèmes de son accès, mais d'autres facteurs comme le réchauffement climatique, les inondations – facteur qualitatif négatif de l'eau - et surtout en ce qui nous concerne. La question démographique est particulièrement importante pour notre étude : Si de nombreux facteurs contribuent à la pénurie : l'accès à l'eau n'est pas toujours lié à cette pénurie – en termes de disponibilité en eau -, mais sur le plan de la gestion démographique. Dans ce contexte, il est important de considérer la question de l'évolution démographique comme une donnée, celle qui est de savoir, *le nombre d'habitants doit correspondre au nombre d'abonnés ?* La réponse est négative. La force croissance démographique sur un territoire à un impact considérable, car elle renforce de façon continue la pression sur la ressource en eau, car la population s'accroît rapidement d'un territoire à un autre. En effet le nombre d'habitant a augmenté en Guadeloupe passant de 405 739 (1er janvier 2013) à 429 085 en 2017 : si le nombre d'abonné n'est pas proportionné au nombre

---

1787 Par exemple en Afrique, en Chine en Inde etc..

1788 Comme le précise, Gadelle François, *« Au fur et à mesure que croît la population mondiale, la quantité d'eau pour par la personne diminue »*, in GADELLE F., *« le monde manquera-t-il bientôt d'eau ? »*, in Synthèse – Sécheresse, IPTRID-Banque Mondiale 1833 H Street N.W. Washington, DC 20433, États-Unis n°1, vol. 6, 1995 p0 9-14 (Origine : ENGLEMAN R., et LEROY P., *« Sustaining water, population and the future of renewable water »*, Population and environement Program, Population International, 1993)

1789 Voir, *« Géopolitique de l'eau, démographie et consommation croissante », Supra,* p. 172

d'habitants mais largement inférieur, en revanche, il augmente et le problème de manque d'eau sur certains territoires qui ne sera pas résolu de sitôt. C'est, véritablement, sur le plan mondial que ce phénomène est impressionnant : Sur ce plan, *« la démographie et la consommation sont les moteurs, ou pressions, ayant l'impact le plus important sur l'eau. »*[1790] Il est précisé que la population mondiale ne cesse d'augmenter, en moyenne 70 à 80 millions de personnes par an, ce qui entraîne une augmentation de la demande en eau douce ce que redoute l'Organisation mondiale des nations Unies à travers ses recommandations[1791]. Ce constat est touchant mais c'est sur le territoire national et singulièrement sur le plan local que cela se gère. Lorsqu'il y a, sur un territoire, un nombre important, de personnes qui manque d'eau, les autorités responsables vont s'interroger sur les facteurs en cause, le plus souvent sans vraiment prendre en compte le facteur démographique, lequel est un indicatif puissant[1792]. Par ailleurs, dans ce secteur, les seuils démographiques s'apprécient quant à la répartition des groupements de communes, autrement dit, une représentation démographique des structures de gestion. À cet égard, la population moyenne, par nature juridique des structures est à rechercher à ce niveau. Rappelons que la réforme de 2010 aura permis une rationalisation des territoires : seules les communautés de communes et les communautés d'agglomérations ont été retenues pour cette opération[1793]. De plus, la réforme du 7 août 2015 ou loi « *NOTRe* », va permettre de renforcer ces intercommunalités[1794]. Il en résulte que cette analyse dans sa théorie simpliste, est fondée sur une prévision de l'évolution du nombre d'habitant, face à l'utilisation d'un ratio de consommation[1795] correspondant à la consommation annuelle d'une personne ou d'un ménage. C'est dire finalement que le facteur démographique est un risque lorsque sa gestion est défaillante ou n'aurait pas été prise en compte comme une donnée fondamentale. Malheureusement, d'avantage d'effort reste à faire, car c'est une donnée que les autorités ne maîtrisent pas suffisamment pour résoudre certains problèmes comme celui de la distribution d'eau. De façon générale l'augmentation des besoins doit analyser en prenant en compte, l'exigence accrue du niveau de vie de la population et la croissance démographique. Ceci est une problématique susceptible de naître d'une telle réflexion pour certains pays en voie de développement. En revanche en Europe, en France et notamment en Guadeloupe, l'un des plus grosses difficultés à résoudre pour satisfaire au manque d'eau, c'est une meilleure gestion patrimoniale des infrastructures.

1790 http://www.unesco.org/new/fr/natural-sciences/environment/water/wwap/facts-and-figures/all-facts-wwdr3/fact1-demographics-consumption/

1791 Depuis des quelques décennies que de nombreux rapports annoncent de façon régulier l'avènement probable d'une situation de stress hydrique, notamment le rapport des Nations unies appellent à changer radicalement l'utilisation et la gestion de cette ressource : le rapport annuel des Nations unies précise que : *« si rien ne change, la planète devrait faire face à un déficit global en eau de 40 % d'ici 2030 »*.

1792 Ainsi Selon les statistiques *« la population municipale en vigueur en 2018 est de 66,4 millions de personnes pour la France métropolitaine et les DOM. En ajoutant les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, elle atteint 67,1 millions pour l'ensemble de la République française.»*, www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques-locales

1793 Ces établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ont été mis en place, comme le prévoyait la réforme il s'agit ainsi : De La communauté d'agglomération du Sud Basse-Terre avec comme démographie, 82174 habitant (2013), et d'une densité de 238 habitants/KM^2, De la Communauté d'agglomération du Sud Grande-Terre *« Cap Excellence »* : une démographie avec une population de 104180 habitant (2012) et d'une densité de 802 hab/km2, De la Communauté d'agglomération du Nord Basse-Terre (CANBT) avec une démographie de 80568 d'habitants (2011) et d'une densité de 171, 05 Hab./km^{2,} , De la Communauté d'agglomération *« La Riviéra du Levant »*, avec une démographie de 67 843 hab. (2013) et d'une densité de 333 hab./km^{2,}, Et de La communauté de Commune de Marie-Galante, avec une démographie de 11173 d'habitants (2013) et d'une densité de 71 Hab. /km$^{2.}$

1794 Ainsi s'agissant des communautés de commune elle va augmenter le seuil passant de 5 000 à 15 000 habitants et de plus prévoit qu'elles seront organisées autour de bassins de vie, avec également quelques dérogations[1794]. Pour les intercommunalités le seuil sera fixé à 12 000 habitants au moins et récemment constituées pourront être maintenues, comme le prévoit l'article. L5210-1-1 CGCT

1795 Le ratio de consommation s'obtient en divisant la consommation totale de la commune par le nombre d'habitant.

3 - La gestion patrimoniale des infrastructures : les réseaux d'eau

Les infrastructures du processus en termes de gestion sont l'une des missions très importante pour les gestionnaires : c'est une gestion patrimoniale. Cette dernière consiste à évaluer les biens d'une personne publique ou morale, pour en optimiser l'utilisation. S'agissant des réseaux d'eau, la gestion patrimoniale concerne avant tout le maintien de l'état de ces infrastructures afin d'en rentabiliser les coûts d'acquisition, d'exploitation et de réhabilitation. Nous avons eu l'occasion, à maintes reprises, d'évoquer les facteurs de dysfonctionnement observés par des constats et par des rapports des audits etc. En France, la gestion patrimoniale est encadrée par une réglementation très contraignante et surtout économique, car les opérations permettant sa mise aux normes sont infra-communal, c'est-à-dire national voire communautaire : depuis les programmes de desserte, d'installation et d'utilisation de ceux-ci, un certain nombre de contrôles devant être réguliers car ils sont inscrits dans les cahiers de charges des collectivités gestionnaires dans le cadre de ladite exploitation. En effet, l'exploitation de ces ouvrages - d'eau potable -, au-delà de leur capacité, entraîne un certain nombre de difficultés, que nous avons relevé en première partie de notre étude. Celles-ci affectent à la fois, la qualité de l'eau (l'aspect traitement), son transfert (par canalisation), l'accès à l'eau (sa distribution) etc. Ce sont des ouvrages dont la nature est publique, c'est également un patrimoine qui est nécessaire au processus de gestion, car les canalisations – moyens de transfert de l'eau - s'emboîtent, pour la plupart, les unes aux autres et quelle que soit la portion de territoires desservie et se mesurent en kilomètre. Nous constatons que le constat est regrettable car cette gestion est défaillante[1796] ou parfois sur certains territoires des insuffisances sont constatées[1797], de plus celui-ci est justifié par des audits[1798], des inventaires dudit patrimoine quant à leur état - lutte contre les fuites internes au réseau. Ceux-ci, nous l'avons vu, ont été officialisés par les réformes Grenelles[1799]. Ils constituent des instruments déterminants à la fois pour protéger l'environnement, la santé publique et satisfaire aux aspects quantitatifs et qualitatifs. Il s'ensuit d'autres conséquences, comme une perte économique considérable notamment les frais de fonctionnement et coûts de diverses charges. En réalité la recherche d'un équilibre hydrique, entre la priorité à l'eau potable et son partage entre les différents usages, montre à quel point cette gestion est nécessaire. C'est dire à tel point que le maintien ou l'amélioration de l'état du patrimoine permet garantir sa performance doivent être définie au préalable, pour cela les autorités doivent avoir une parfaite connaissance dudit patrimoine ou s'entourer de spécialistes afin que ceux-ci portent à la connaissance des collectivités des informations détaillées et précises sur l'environnement de ces infrastructures. À ce propos, les kilomètres de réseaux sur un territoire donné sont impressionnants, donc des informations sont nécessaires, par

---

[1796] Voir, *« constat de vétusté, méconnaissance de l'ouvrage, accusateur : le réseau public d'eau. », supra*, p.237

[1797] En effet Selon un Audi sur l'eau potable en Guadeloupe de mai 2018, *« le linéaire de distribution est estimé à 2800 km de canalisations, soit de l'ordre de 15 m par abonné, ce qui est plutôt faible, moins de la moitié des valeurs observées dans l'Hexagone, et ce, malgré une dispersion de l'habitat plus élevée. »* en revanche ,*« La mission n'a pas pu vérifier si ces canalisations de branchements étaient publiques (avant le compteur) ou privées. Si elles étaient publiques, cela pourrait expliquer les pertes importantes observés sur le réseau »*. D'où l'inquiétude quant à la gestion d'un tel patrimoine. *In*, BAGUET A., et *al*, *« Audit sur l'eau potable en Guadeloupe »*, Rapport du Conseil général de l'Environnement et du développement durable (CGEDD) n°012150-01 - IGA18017R - IGF n° 2018-M-012-02, 2018, 136 p.

[1798] Ibidem, Voir BAGUET A., et *al*, *« Audit sur l'eau potable en Guadeloupe »*, p. 136 p.

[1799] Ce cadre règlementaire a été réactualisé depuis les lois grenelles 2009 et 2010 et surtout le Grenelle 2 : Depuis cette réforment, les gestionnaires de services d'eau doivent réaliser un descriptif détaillé de leurs réseaux, selon les normes imposées par le décret 2012–97 du 27 janvier 2012. Il doit inclure : *« d'une part, le plan des réseaux mentionnant la localisation des dispositifs généraux de mesure, d'autre part, un inventaire des réseaux comprenant la mention des linéaires de canalisations, la catégorie de l'ouvrage, des informations cartographiques ainsi que les informations disponibles sur les matériaux utilisés et les diamètres des canalisations »*.

exemple sur les plans informatisés des réseaux : en France il existe en moyenne 800 000 et 90 000 km de canalisations[1800], comparativement à la Guadeloupe, il y a, en moyenne 4 000 kilomètres de réseaux d'eau potable**.** De plus, d'autres informations doivent être connues, comme les données structurelles des canalisations et leur environnement[1801], et sur surtout, les données sur l'historique de la durée de vie des canalisations et des branchements. Ces dernières sont celles ou les gestionnaires n'ont pas pu prévoir les conséquences qui sont de nos jours très importants tels que fuites de ceux-ci[1802]. Ces infrastructures - réseaux d'eau, canalisations – ont, économiquement, une valeur patrimoniale, pour la majorité ils sont enfouis dans le sol sur l'ensemble d'un territoire. Les contrôles, entretiens et autres, qu'ils soient planifiés ou non font partie des priorités pour satisfaire à ce « *principe* » d'accès à l'eau. Même la durée de vie de ces infrastructures est plus ou moins longue. De plus, ces dernières constituent un des charges patrimoniales lourdes quant à son usure et son éventuellement son renouvellement, qui se traduit en termes économiques par des coûts très importants. Comme nous l'avons précisé en début de notre étude, si plus de 90 % des secteurs de ces territoires – Guadeloupe - sont traversés par des canalisations, Celles-ci, sont frappés de vétusté et ne satisfont pas à l'accès l'eau en quantité et en qualité. Tout cela relève de notre constat[1803]. De plus ces vétustés peuvent être la cause d'inondation selon l'important de la fuite. C'est le cas dans une affaire portée devant le juge administratif en 2012[1804]. Le renouvellement d'un tel patrimoine est inclus dans la gestion des réseaux d'eau. C'est cette gestion qui va permettre en effet, d'optimiser avec efficacité la mission des services d'eau. Celui-ci est l'un des facteurs la crise de l'eau dans le monde et singulièrement en Guadeloupe. La prise en compte de tels problèmes permettra à terme d'améliorer cette gouvernance et à la satisfaire.

B - Gouvernance et entités gestionnaires à satisfaire

Satisfaire une gouvernance tout entière ou encore la majorité des missions ou des activités que comporte ce processus existe depuis quelques années, particulièrement en ce qui concerne les outils ou moyens techniques, administratifs et autres, n'est pas aisé, mais demeure possible. Et ce, en s'appuyant sur certaines réformes, parmi lesquelles, l'une d'entre elles apportera une réponse relative à la maîtrise de ladite ressource en eau. De plus, les mouvements balanciers entre les modes de gestion, publique – mode régie —, et/ou gestion déléguée ou conventionnelle (délégation de service public) dure depuis quelques années. Chacune de ces formes administratifs de gestion a montré, tour

---

[1800] Selon le rapport Lesage, « *les besoins de financement ne cesseront d'augmenter et de manière considérable »,* parmi ces raisons, *« Le patrimoine national des réseaux d'eau potable (910 000 km) »*in LESAGE M., *Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France, « Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs de qualité »,* Mission d'évaluation de la politique de l'eau– juin 2013, p 117

[1801] Par exemple, leur diamètre, matériau, année et particularité de pose, environnement de la canalisation…

[1802] Par exemple en terme d'interventions – fuites, casses successives – ces récurrences ont été des informations justifiants d'un état d'usager avancés, ou encore les visites de maintenance technique préventives etc…

[1803] *Op. cit,* V. *Supra,* p.237

[1804] Il s'agissait d'une importante inondation. Celle-ci a été constatée dans l'amphithéâtre d'une école de commerce. Concomitamment à ce sinistre, une fuite d'eau est survenue sur une canalisation du réseau public d'eau potable située à proximité de l'amphithéâtre et exploitée par la Société des eaux du Nord (SEN). Ce désordre été résolue en plusieurs temps : dans un premier, temps, la fuite, éventuel cause du dommage, été partiellement reconnue à sa production, considérant qu'il a été insuffisamment motivée : C.E., 8 avril 2005, *« Sté Isalu »*, req. n°253162. Dans un second, temps, s'agissant de la réalité des troubles la victime *« ne produit aucun élément de nature à en établir la réalité »* (dans le même sens, cf. C.A.A., de Paris, 4 août 2008, req. n°05PA03063 ; C.A.A., de Bordeaux, 5 juin 2007, req. n°05BX00786) : C.A.A., de Douai, 31 janv. 2012, *Ecole des hautes études commerciales (EDHEC c/Société des Eaux du Nord*, req. n°11DA00846, Inédit au Recueil Lebon.

à tour, et au fil du temps, leur efficacité et leur faiblesse. Si les autorités, après quelques années, ont une volonté de revenir au point départ : une situation que nous avons constatée depuis les années 2000 (1), le choix ou priorités des certaines collectivités s'accompagne éventuellement d'une contrainte nouvelle, c'est-à-dire les transferts obligatoires de ladite compétence aux structures intercommunales, une fois qu'elles les auront intégrés. À cet égard, la réforme de 2015 (NOTRé) a redéfini clairement les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale (2). Ces compétences dans le cadre d'un tel transfert, pour la gestion de la ressource en eau potable devront, dans la majorité des cas avoir recours aux procédés de la contractualisation, en tant qu'outil de régularisation dans lequel toutes harmonies sont souhaitables (3).

1 - Volonté de faire *« soi-même »* ou choix d'une gestion publique : mutations opérées depuis 2000

Le changement de mode de gestion est partiellement à l'origine de dysfonctionnements, que nous avons évoqués à travers nos précédents développements. Ce changement pouvant être considéré comme une amélioration ou encore comme une continuité des actions vers une meilleure gouvernance, ce qui est, cependant, toujours facile à accepter surtout lorsqu'il est progressif. Ces mutations qui se sont opérées à une époque où la priorité pour les collectivités était d'assainir leur difficulté financière quant à la gestion du processus, en laissant en suspens de nombreuses interrogations et d'où les mesures dans lesquelles les objectifs prédéfinis auront pu être atteints, ce qui permettait de distinguer les stratégies et pratiques applicables dans différents secteurs, en termes d'expériences. Or, ces manquements constatés, ont été corrigés quelques années, par juge administratif et le législateur, en évoquant des dysfonctionnements, notamment celui relatif à la durée des contrats. Laquelle a été, plus ou moins, résolu de manière caractéristique par le juge administratif depuis 2007[1805]. Ainsi, l'année suivante c'est-à-dire en 2008, une règle impérative a été instaurée par le juge administratif, celle relative à la durée des conventions jugée trop longues – comme illustration, la célèbre affaire *« Commune d'Olivet »*[1806] et les conséquences graves constatées dans la gestion[1807]. En effet comme nous l'avons précédemment traité, la longue durée de ces relations contractuelles n'était en réalité qu'une succession de renouvellements ou encore reconductions tacites de ces dites conventions : en renouvelant sans cesse leur confiance aux prestataires, sans se rendre compte qu'il perdait le contrôle total de cette mainmise sur la gestion. Un engouement dont les conséquences probables de « *rentes de situation* », que la doctrine, en l'occurrence Joncour Yves, a qualifiées d'*« irresponsabilité partagée »*[1808]. Il en résulte de ce choix non mesuré, celle qui a permis aux autorités d'adopter un tout autre comportement, celui du non – renouvellement du contrat de délégation de service public avec un prestataire privé au profit d'une gestion en régie ou par le biais d'une société publique locale. Cela nous permet de confirmer que *« ce passage en gestion publique est défini ici par le non-renouvellement d'un contrat de délégation de service public avec un*

[1805] C.E, Ass., 8 avr. 2009, *Compagnie générale des eaux (CGE) c/ Commune d'Olivet*, *Op.cit.*

[1806] *Ibidem*

[1807] Voir GEFFRAY E., « *L'application aux contrats en cours de disposition nouvelles sur la durée des contrats»*, *Op. Cit*, p. 449.

[1808] JANCOUR Y., *« L'irresponsabilité partagée dans la gestion déléguée des services publics. In : Politiques et management public »*, vol. 19, n° 1, 2001. Les nouvelles exigences de la responsabilité publique. Actes du dixième colloque international - Paris, jeudi 9 et vendredi 10 mars 2000 - Tome 1. pp. 59-79

opérateur privé au profit d'une gestion en régie ou par le biais d'une société publique locale ».[1809] En ce début de siècle (XXI e), cela est apparu comme une opportunité pour les collectivités d'anticiper et d'opérer un changement, radicale de mode de gestion de leur service d'eau. Cette mutation a, en amont, fait l'objet d'interrogations, comme précise le précise Thomas Blanchet et Carsten Herzberg, *« La question du passage en gestion publique des services d'eau en France a été l'objet de débats »* Celui - ci précise, qu'entre 2000 et 2016, soient *« 85 % services concernés par ce changement de gestion ont été recensés »*[1810]. Cette véritable tendance était observée par de nombreux spécialistes – par exemple le rapport de l'ONEMA[1811], où ce passage à la forme primitive de gestion s'est accru considérablement. Cette dynamique de changement a permis de mettre à « *nu* » certaines réalités cachées, où la présence voire l'implication de délégataires sont consignées dans un autre rôle, celui de la *« gestion des opérations à travers des prestations de service* »[1812]. Sur le territoire de Guadeloupe, quelques illustrations : C'est le cas d'une communauté d'Agglomération, dite *« Eau d'Excellence ou régie de CAPEX »,* ou le Syndicat intercommunal d'adduction d'eau et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG**)**. Ces dernières fonctionnent tous deux en régie avec un prestataire la Générale des Eaux Guadeloupe. De plus, certaines structures peuvent être, dans certains cas, considérées comme une *« régie communautaires »* dans laquelle l'on retrouve les natures administratives : une gestion publique et une gestion privée, pour sa direction[1813]. Par ailleurs, s'agissant de cette mutation, le fait que les collectivités optent pour un retour à une gestion publique, n'excluait pas le prestataire privé, cela s'explique par le passage d'une délégation de service public avec un prestataire privé à une gestion public, tout simplement. Dans le fond, c'est toujours la population et précisément les usagers, dans le cadre d'une gestion démographique qui prise en compte : d'un changement de formule à une autre, ce qui importe c'est, comme nous l'avons étudié la population et son accroissement qui est déterminant. Il résulte de la *« répartition spatiale des passages en gestion publique »*[1814] *:* En France métropolitaine, la situation varie d'une zone à une autre[1815], comparativement à celle de Guadeloupe, la population retournée en gestion publique est supérieure ou égale à 100 000 ha. En conséquence, nous dirons que ce passage en gestion publique

---

[1809] BLANCHET T., et HERZBERG C., *« Étude sur la gouvernance et l'organisation des services d'eau potable retournés en gestion publique en France (2000-2016)* ». LATTS, n°17-09, 2017 30 p.

[1810] *Ibidem,* p.3

[1811] Pour l'ONEMA, celui avait observé une stagnation de la gestion directe en France entre 2009 représentant au total 69 % des services en France et 39 % de la population desservie. In, Rapport ONEMA (Observatoire national des services d'eau et d'assainissement) – « *Panorama des services et de leurs performances »,* 2013

[1812] BARRAQUE B. (2012), *« Return of drinking water supply in Paris to public control »,* in water policy, *n°* 14(6), 2012, p. 913

[1813] En Martinique l'exemple le cas d'une structure « ODYSSI », un Établissements Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC), devenue une « régie communautaire » crée par la ville de Fort- de France, en y adhérant les villes de Schœlcher, Lamentin, Saint-Joseph, soit l'agglomération centre. C'elle ci a un statut juridique spécifique. En effet « *l'ODYSSI* » relève d'un mode de gestion en « Régie ». En principe une collectivité possédant une compétence, dispose d'une alternative pour l'exercer : soit elle s'en acquitte elle-même, soit une structure externe qui la met en œuvre. La CACEM a opté pour la deuxième solution : « *l'Odyssi* », est bien une structure externe de la CACEM, une régie, dont les compétences « eau » lui ont été transféré. Donc, c'est un organe public qui fonctionne comme une entreprise privée. Cette collectivité qui s'occupe de la tutelle du service n'a pas besoin de lancer un marché public pour confier la compétence à sa régie. De plus, Cette régie a son budget propre et intervient à l'endroit de ses compétences (la gestion de l'eau, l'assainissement collectif (les réseaux d'égouts), et l'assainissement non-collectif (fosses septiques, fosses toutes eaux suivies du dispositif d'épandage).

[1814] BLANCHET T., et HERZBERG C., *« Étude sur la gouvernance et l'organisation des services d'eau potable retournés en gestion publique en France (2000-2016)* ». *Op. cit,* p. 8

[1815] En effet, « Concernant la répartition spatiale des services passés en gestion publique, la carte ci-dessus identifie clairement trois zones principales où la concentration des cas a été relativement importante : la zone Nord/Ouest, la région parisienne, la zone Sud/Est. Nos résultats corroborent ainsi avec les données de l'ONEMA mettant en avant la répartition spatiale distincte des services gérés majoritairement en gestion directe (Est et Centre de la France) et les services gérés majoritairement en gestion déléguée (Ouest, région Parisienne et Sud-Est), *Ibidem,* p.8

est, régulièrement, effectué selon une double modalité : cette opération est possible, à travers la création d'une régie, ou d'une fusion. Cet aménagement a été prévu par la loi NOTRe. Cette réforme insiste beaucoup sur le transfert obligatoire de la compétence eau vers les Établissements publiques de coopérations intercommunales, que nous verrons ci-après, en *« prévoyant de mettre un terme à la gestion municipale de l'eau »*[1816] à la période évoquée d'ici 2 020.

2 - Transfert impératif de la compétence « *eau* » vers les structures intercommunales

Le retour à la gestion publique par le biais remunicipalisation, ne pourra s'opérer dans les mêmes conditions ou dans la même dynamique et encore moins avec les réglementations de l'époque précédente. En effet, avec l'évolution de la société et l'urbanisation rampante augmentant les demandes, cela apparaît normal qu'en ce début de ce siècle, l'instauration de nouvelles contraintes juridiques à la fois communautaires – Directives – et nationales – législatifs et réglementaires et autres dispositifs –, a semblé nécessaire. Ces dernières ont modifié la donne : La réglementation originelle ou traditionnelle, notamment celle définissant le service public de l'eau - l'article L. 2 224-7 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) - énonce les missions et/ou activités, ou « *chaînes* » de missions du service d'eau potable. Ces dernières sont des compétences qui sont pour la plupart partagée, notamment production par captage ou pompage, la protection de point prélèvement, le traitement, le transport, le stockage, et beaucoup moins celle qui concerne la distribution. Cette réglementation précise également que ce service d'eau potable consiste à assurer dans cette gestion *« tout ou une partie »* de cette chaîne de missions. En procédant de la sorte, comme le cas précédemment étudié, la collectivité doit respecter les termes de ladite réglementation (suscitée) qui était une option pour elle, mais pour des raisons de confiance, de méfiance ou d'intérêts particuliers, cela avait peu d'importance pour les collectivités entre ces rubriques du *« tout »* ou *« partie »* des missions à transférer. Malheureusement dans le cadre de la gestion déléguée, les résultats et objectifs ont partiellement été atteints sur certains territoires. Il a fallu aux collectivités concernées, d'atteindre la dite, échéance relative aux conventions de délégation de service public - arrivés à terme. C'est à cette période que cela a permise en grande partie des collectivités concernées de revoir leurs pratiques en termes de gestion, et de redéfinir leur choix. Lesquelles ont opté pour un retour au mode primitif de la régie. Ainsi le *« phénomène de remunicipalisation »*[1817] ou retour à une gestion publique des services d'eau, envisagé à l'époque par certaines collectivités a éveillé l'attention du législateur ; les réformes qui se sont succédé depuis 2010 jusqu'à 2015 avec une interrogation relative aux transferts se sont posées. Ces transferts de compétences sont, de plus en plus, un impératif lorsque l'on analyse cette loi *« NOTRe »*[1818]. En effet, un nombre important d'éléments ont été retenus par cette réforme pour la (ré) organisation institutionnelle, notamment en ce qui nous concerne les compétences « eau et assainissement ». Celles-ci devraient doivent être transférées, des communes vers les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dans les délais impartis, à la date du 31 décembre 2017-, selon le souhait de l'Assemblée nationale (amendement gouvernemental). Par ces considérations, nous constatons qu'il y a une véritable dynamique qui s'opère, selon cet amendement, *« L'organisation enchevêtrée de services communaux,*

1816 *Ibidem*, p.6

1817 Voir, *« Le phénomène de « re-municipalisation » ou le retour à la gestion publique d'eau potable », Supra* p.441

1818 L'article 64 de la loi n°2015-991 du 07 aout 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (*NOTRe*), attribue à titre obligatoire les compétences eau et assainissement aux EPCI.

intercommunaux et de syndicats techniques, parfois très anciens, ne coïncide pas nécessairement avec les bassins de vie ou les bassins hydrographiques »[1819]. Sur ces points, la Cour des comptes réagit car, à chaque rapport celui-ci émet des recommandations, notamment celle qui concerne la surabondance des services d'adduction d'eau, c'est précisément, pour ainsi dire, un « *record* » ou une performance avec des effets négatives, en confirmant cet émiettement des structures comparativement aux États Européens. Cette situation, nous le rappelons ne peut porter atteinte à leur efficacité.

Par ailleurs, le fait que ces compétences deviennent obligatoires pour ces Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), n'interdira pas, à une période ou une autre, d'opérer un transfert ultérieur à des structures intercommunales préexistantes, notamment des syndicats mixtes. Il résulte que le contexte réglementaire de cette réforme a pour but de passer de la compétence exclusive à une compétente obligatoire, comme la gestion de l'eau potable obligatoire, car les Établissements (EPCI) sont imposées aux collectivités qu'elles le veuillent ou non pour les Communautés de Communes et Communautés d'Agglomération depuis le 1er janvier 2020. Ces collectivités, mis à part, certains héritages historiques et juridiques dans ce secteur c'est-à-dire la régularisation de services d'eau opérée par l'État en vers des collectivités territoriales sur le plan communal depuis la décentralisation en 1982, et notamment de cette exclusivité, accordés aux communes depuis la loi sur l'eau de 2006, ont été très naïfs par rapport à ces éléments. Mais elles ont cette responsabilité de gérer un « *bien naturel* » comme l'eau, laquelle leur a été attribué en totalité.

3 - La contractualisation comme outil de régulation et d'harmonisation

La contractualisation, est envisagée ici comme un outil à la recherche d'équilibre ou « *d'une meilleure efficacité »*[1820]. Cet outil est, à la base, un fait qui permet de rendre contractuel une situation particulière. Avoir recours à cette méthode, était à l'origine qu'à titre d'exception. Alors que l'on constate que cette pratique n'est pas au bout de son apogée, car elle continue à se développer dans la plupart des pays. Ce sont dans les pays développés, en Europe par exemple, que ses pratiques ont été répandues, puis dans les pays en développement, c'est *« un outil alternatif de l'action public »*[1821] ! Aussi diversifiée qu'elle l'est, la contractualisation en tant qu'outil, et dont chacun des territoires ou États, ont pu trouver une forme de relation contractuelle, plus ou moins, identique et singulièrement dans un secteur déterminé qu'est celui de l'eau. Ce secteur fait partie, en majorité du secteur public, en raison de son origine domaniale, pour sa gestion les autorités ont recours aux procédés contractuels. Une évolution qui a remis en cause, bon nombre de situations. Étant donné qu'en France, ce secteur n'a pas été privatisé comme la plupart l'ont été[1822], mais a permis « *semi — privatisation* », autrement dit, une forme « *hybride* ». À vrai dire qu'il s'agisse de privatisation, *« semi-privatisation »* ou d'*« hybride »,* ces procédés ont créé une émulation au sien d'un système. Cela va donner plus de latitude aux acteurs afin d'améliorer leurs compétences, voire leur gestion, par le biais de divers transferts d'activités à un tiers – personne privée[1823]. Celui-ci à, en effet, instauré un dogme, selon

---

1819 Selon le gouvernement, lors du vote de l'amendement du 04 mars 2015 par L'assemblée nationale.

1820 TRUILHE-MARENGO E., *« Contractualisation, réglementation : quelle articulation entre les outils de gestion des sites Natura 2000 ? »* Revue juridique de l'Environnement, n°2, 2005 p. 131

1821 *Ibidem,* p. 132

1822 A l'exemple des réseaux de télécommunication, celui de l'électricité et autres.

1823 En France, les relations contractuelles dans le secteur public sont basées sur une délégation de responsabilité adaptée à telle ou telle mission où un acteur – collectivité/gestionnaire - souhaitant déléguer, par contrat, sa responsabilité à un autre acteur – du secteur privé - qui agira en son nom et à sa place.

lequel la contractualisation est un élément « *propulseur* » pour la privatisation[1824] qui marque ainsi le désengagement de l'État et en revanche, va instaurer, implicitement, une forme de concurrence entre secteur public et secteur privé avec des répercussions économiques. Ce dernier va jouer un rôle de régulateur dans ce secteur par le marcher autrement d'un interventionniste économique. De plus, cette formation – public/privé – se manifeste dans un procédé que nous préalablement traité, jouant un rôle important dans ce secteur de l'eau à savoir : le partenariat entre public et privé, dans lequel la nature des échanges y compte pour beaucoup[1825]. Malgré les formes diverses et variées de cet outil, celui doit obligatoirement correspondre à la politique nationale de l'eau de ce fait crée, involontairement, un profond déséquilibre entre territoires, régionaux ou locaux, comme c'est le cas des territoires ultramarins. Ensuite le recours à la contractualisation est, selon les systèmes juridiques, gouverné par la liberté contractuelle. Celle-ci est limitée au respect de l'ordre public et des bonnes mœurs sous peine de nullité. Face à ce procédé, cette limite n'est pas un frein, en revanche elle s'avère bénéfique selon le secteur son usage s'accroît au sein même dudit processus de gestion de l'eau. Un processus dans laquelle il y a, souvent, des dérives, des dérapages qui sont inacceptables pour celui dont les intérêts sont menacés ou lésés. Il arrive parfois que le mode contractuel puisse conduire à des échecs, certainement, à cause du non-respect de ses clauses. De façon générale en termes d'outil administratif et financier, c'est un procédé que la majorité des collectivités ont encore recours mais c'est dans la pratique que les complications s'instaurent. Malgré ces nombreuses lacunes ce mécanise est efficace car il comporte des aspects positifs et permet par exemple de mettre à contribution plusieurs outils techniques. Il s'agit notamment du cadre juridique ou diverses réglementations qui s'imposent et permettent par ce mode de convention d'assurer l'ensemble de ses activités, car ce secteur de l'eau est d'une technicité redoutable[1826]. Autant d'éléments dont certaines obligations s'imposent, principalement, les entretiens et les contrôles[1827] etc., qui ne doivent pas être négligés malgré ces écueils. De plus, dans ce processus contractuel, le contenu (rédaction ou clauses) doit être déterminant donnant, ainsi à ces accords une force obligatoire dont le but est de clarifier les actions des principaux acteurs (contractants). Un contenu légalement formé appelant plus de certitude, car dans ce secteur de l'eau, son recours est irréprochable et le sera davantage. Si le domaine de la ressource en eau est soumis à la fois avec des règles de droit public et celles de droit privé, il devrait être de même dans le cadre de sa gestion. Ce fonctionnement en *« symbiose »* n'est pas négligeable en soi, elle favorise la nature des échanges au sein même de ces structures. Elle va promouvoir en quelque sorte tous changements et va ensuite permettre de répondre à l'insuffisance de performances où règne une certaine complexité dont les nœuds sont difficiles à dénouer. De plus, ce n'est pas par hasard que la décentralisation et voire la déconcentration, ont pu donner plus de souplesses et de responsabilités aux collectivités. Une responsabilité qui, par ce biais, va permettre juridiquement ces transferts, mais également d'associer les mêmes compétences sur un même territoire[1828]. En conséquence, un certain

---

[1824] PERROT J., *« La contractualisation est-elle une forme de privatisation ? »*, Bulletin de l'Organisation mondiale de la Santé, http://www.who.int/bulletin/volumes/84/11/06-032342ab/fr/

[1825] Comme le précise Eve Truilhé-Marengo, *« la contractualisation a aussi l'avantage d'associer les propriétaires et les gestionnaires déjà en place et donc de faciliter leur appropriation des objectifs de protection en permettant de créer de réels partenariats. » in* TRUILHE-MARENGO E., *« Contractualisation, réglementation : quelle articulation entre les outils de gestion des sites Natura 2000 ? »* Revue juridique de l'Environnement, n°2, 2005 p. 133

[1826] C'est-à-dire les moyens techniques et mécaniques de prélèvement, de forages, mais également les installations diverses (canalisation, réservoir et autres, ou encore le traitement des eaux..

[1827] S'agissant du contrôle, la convention le prévoit à travers ces clauses. C'est un contrôle règlementaire, trop souvent négligé alors que c'est un élément constitutif de la politique publique de l'eau.

[1828] C'est-à-dire, la conciliation des intérêts à la fois politique et économique.

équilibre peut être atteint par la contractualisation, entre les contractants – collectivités entre celles-ci et ces prestataires privés. En définitive ce procédé peut être considéré comme un outil d'amélioration de la performance de cette gouvernance de l'eau à l'échelle du territoire dans une démarche d'harmonisation par la concertation, le consentement des politiques et des administratifs pour atteindre ces objectifs.

Conclusion du chapitre II

S'agissant de la question relative à la gestion locale des ressources en eau potable, nous avons vu que c'est un problème très vaste qui dépasse le cadre territorial communal ou supra communal : les préoccupations qui touchent le territoire de Guadeloupe, se retrouvent ailleurs, étant donné qu'il s'agit de réorganisation, nous avons eu une vision plus large et voir comment certains pays se sont organisés pour assurer la gestion de leur ressource eau. Pour que la gestion de celle-ci soit opérationnelle ou admissible, le constat de sa disponibilité est avant tout nécessaire et relève, sur le plan administratif, des autorités déconcentrées. L'idée d'une gouvernance commune de l'eau n'est qu'une simple opération, car elle suscite plusieurs interrogations dont les réponses seront, plus ou moins, longues.

Face aux dysfonctionnements, ces différentes structures ne sont pas parvenues à résoudre la question de la rationalité d'une telle gestion sur le plan local selon les principales raisons qui en atteste les difficultés existantes, ainsi la prise en compte de la dimension de cette ressource en eau et l'absence de cohérence, ou encore l'absence de projet commun et les moyens financiers insuffisants dénoncent une mauvaise gestion.

En général, tous territoires souhaitent avoir une gestion efficace et durable, malheureusement, c'est très difficile pour certains et faisable pour d'autres, car chacun des territoires dispose de leur propre spécificité, d'une disponibilité en eau douce – abondante ou pas -, et des moyens financiers très limités. Ceux-ci sont des facteurs importants à prendre en considération, autrement dit, ils permettent à un territoire d'instaurer un processus lui permettant de gérer ses propres ressources en eau. Mais la question de l'approche territoriale dans le cadre de la gestion de l'eau est paradoxale. En principe cette approche devrait permettre en termes de proximité de prendre en compte le processus de gestion adapté au territoire et sa spécificité : l'on constate dans la réalité que la réforme de 2015, dite la loi NOTRe, a imposé une contrainte aux communes : un transfert des compétences, qu'en même temps les autorités publiques et acteurs de l'eau se réclament d'une gestion publique (cas de la remunicipalisation), qu'enfin 2020, les élus de Guadeloupe ont demandée et ont obtenu par la voie législative[1829] une structure de gestion unique de l'eau.

De plus, depuis des décennies plusieurs modèles ont été instaurés de part et d'autre, sur le plan national mais surtout sur le plan international. Si bien que des expériences et des retours d'expériences ont été d'inspirations pour certains territoires. Ceux-ci ont été expérimentés dans les pays en voie de développement, ou encore sur les territoires insulaires : ces pratiques sont, à notre sens, un gage d'avenir. De plus, identifier les dispositifs expérimentés d'hier et d'aujourd'hui, et ceux qui sont envisageables ou encore à inventer etc., sont autant de sources d'inspirations, tant du point de vue théorique que pratique, pouvant ainsi conduire vers une structure adaptable à un territoire, exigu comme celui de la Guadeloupe.

[1829] Une proposition de loi validant la création d'un syndicat mixte unique de gestion de l'eau en Guadeloupe : cette réforme permettra-t-elle aux usagers guadeloupéens de retrouver un accès régulier à l'eau potable surtout après des décennies de coupures ? Rien n'est sûr, quant aux problèmes de fond qui ne semblent pas être résolus de sitôt ! LOI n° 2021-513 du 29 avril 2021 rénovant la gouvernance des services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe.

Conclusion du Titre II

Confronté à une analyse théorique d'un processus de gestion à laquelle la ressource en eau douce est l'objet – matière première - de son exploitation auquel ses enjeux sont considérables. Un processus qui est régulé par un régime juridique dont les sources sont diversifiées, de façon générale, principalement sous l'emprise du droit de l'eau[1830], lequel qui beaucoup évolué avec comme priorité l'accès l'eau[1831].

À travers notre réflexion, nous pouvons envisager à ce qu'un tel processus de gestion peut être géré en réseau comme dans la plupart des secteurs, par exemple de l'électricité, les communications etc. Ces exemples auraient pu servir de modèle afin d'envisager un meilleur développement, car cette vision est un idéal pour les autorités en charge d'un tel processus. À cet égard une certaine incertitude demeure, en termes de mimétisme et des freins car il s'agit de la ressource en eau douce. Laquelle est, spécifique quant à sa nature et ses origines (toutes eaux douces confondues exploitables) et nécessite une gestion particulière, en raison de certains dogmes ou principes fondamentaux que le droit public a ainsi posés depuis quelques décennies pour certains, et plus récemment pour d'autres comme celui de l'exclusivité des collectivités gestionnaires s'agissant de la distribution d'eau potable sur leur territoire. Cette exclusivité des autorités communales, est un principe qui s'oppose bien souvent avec la spécialisation : celui qui dispose de la ressource ne dispose pas toujours de certaines compétences comme celle de la spécialisation dans le secteur de l'eau potable, autrement dit, l'ensemble des connaissances sur une compétence déterminée et limitée, fait appel le plus souvent à des spécialistes compétents.

De façon générale le *« modèle français »* de gestion de l'eau, nécessite à ce qu'il y ait un développement beaucoup plus harmonieux, qui s'adapte à l'ère du XXIe siècle, des changements – rénovation, renforcement des dispositifs législatifs - qu'exigent ce système mais également des exigences des normes européennes – directives européennes intervenues dans le domaine de l'eau[1832] - et dont les destinataires – usagers - sont les précurseurs sur le plan local mais également doivent être impliqués dans cette nouvelle étape ou de probables mutations – égalité/efficacité -.

1830 A propos de ce droit, comme le souligne, Jacques Sironneau, *« plusieurs régimes sont applicable à l'eau, marquant une prédominance plus ou moins grande, tantôt du droit privée, tantôt du droit public. » in,* SIRONNEAU J., *« la nouvelle loi sur l'eau dans une gestion équilibrée », Op. cit,* p.140

1831 Précisons que le droit à l'eau ou son esprit, existe depuis longtemps dans les faits en France désormais est une réalité juridique.

1832 Emanuel Brillet par sa vision avant-gardiste, nous confirme que *« dans les secteurs concernés [notamment celui de l'eau], les missions de service public doivent s'exercer dans un contexte et selon des modalités qui ne sont (ou ne seront à court ou moyen terme) plus celles d'autrefois. » in* BRILLET E., *« Le service public à la française, un mythe national au prisme de l'Europe », in* Economie politique, *« quel avenir pour les services publics en Europe ? »* Altern. Economique, v° 4, n°24, 2004, p. 42

Conclusion de la partie II

Cette seconde partie de notre recherche avait pour but de monter qu'il est possible, selon les moyens utilisés d'assainir ce phénomène de crise qui existe ailleurs sur des territoires pendant des dizaines d'années, mais également sur le territoire national français et singulièrement en Guadeloupe. Ce phénomène de crise peut être de nature différence mais elle est latente ou apparente, comme nous avons fait état dans nos précédents développements, de plus ses manifestations sont imminentes, soudaines et violentes et suscitent l'intérêt de la société à une gestion en mal de gouvernance, malheureusement les usagers ne sont que tributaires et non responsables !

Dans ce secteur, le développement d'un tel processus est conditionné non seulement par des facteurs matériels, mais surtout de facteurs immatériels en raison du lien social qui existe entre la ressource en eau douce et la population depuis des plusieurs siècles. Cette ressource en eau soulève le plus souvent des questions de société car elle porte selon sa disponibilité des réponses satisfaisantes aux besoins de cette société. C'est principalement la population en général et les usagers du service d'eau qui sont concernés au quotidien, car ces derniers sont dans une attente profonde, d'un changement et d'une évolution de cette gouvernance.

En effet, le développement d'un tel processus de gestion est une obligation en termes d'urgence face à une ressource vulnérable, même s'il nécessite une, voire des institutions ou entités gestionnaires pour son fonctionnement et son organisation, l'idée d'une gouvernance commune est envisageable voire permissive en termes de prospective. Précisons ici, le concept de *« commun »* ou, projet n'est pas entendu comme un monopole, mais dans une entente parfaite ou en symbiose avec les règles appropriées. De plus, cette (ré) organisation doit impulser une dynamique d'ensemble, avec un nombre important d'harmonisations entre les services d'eau, tel le prix et la qualité du service, la qualité de l'eau et surtout la continuité dans la distribution de l'eau permettant, de façon durable, son accès au plus grand nombre. Si le droit, malgré sa pleine application, des normes très diversifiées contribuent à cette gestion, malheureusement ce sont les autorités, les premiers décideurs qui doivent s'harmoniser pour rendre cette gestion plus efficace.

Conclusion générale

Au début de notre étude, nous avancions l'hypothèse selon laquelle que la ressource en eau, était d'une importance en termes de besoins pour toutes les espèces sur terre et notamment pour l'Homme. Celle-ci étant soumise à une gestion administrative et technique par des principes essentiels du droit public (organisation, coopération, égalité) : c'est par une analyse menée sous l'angle pratique et sous l'angle juridique de notre étude s'apprécie :

D'une part l'étude sous l'angle pratique nous a permis de constater qu'au fur et à mesure que l'accès à l'eau se confirmait cette ressource est devenue, depuis un certain temps, la base du facteur économique, autrement dit, de l'exploitation de la ressource en eau à son accès à la population. En validant cette hypothèse, nous avons montré que de telles implications dans cette gestion, tant par des autorités publiques que par les modes de gouvernance et les prestations – singulièrement financières - étaient le fruit d'une tradition historique, dont l'évolution n'est toutefois pas achevée. *« Dès le XVIe siècle, le pouvoir royal intervenait déjà sur le marché une certaine ressource rare pour des raisons d'ordre public »*[1833]. Cette intervention allait de « *fil en aiguille* » et où les pouvoirs publics, fondant leur politique publique sur la plupart des ressources rares comme la ressource en eau douce. Une ressource, face à l'évolution industrielle et le développement d'un urbanisme galopant, se voit doté d'un modèle d'organisation permettant de transporter l'eau, principalement, par canalisation : de la nature vers les habitations, afin d'assurer la distribution par des services d'eau. Cette opération permettait ainsi l'accès à l'eau aux plus grands nombres, et à mesure que cette organisation prenait forme, passant de la gratuité – la fontaine d'eau – à l'installation de compteur et sa facturation (eau/service). Il en résulte de la nécessité d'utiliser ce concept de gestion. En effet, si cette gestion - de la ressource en eau - est l'objet fondamental de notre étude, une partie interrogative du titre de l'étude balisant notre recherche posée dans ces termes : « *quelle institution pour une gestion de l'eau équitable et durable en Guadeloupe ? »,* ce questionnement nous renvoie à une forme de gouvernance – institutionnelle -, plus ou moins, centralisatrice, principalement de l'eau, et beaucoup plus en ce qui concerne les structures de gestion – Commune/intercommunalité – dont la plupart des services d'eau potable sont organisés sur le plan local et dont la dynamique de mutualisation - des services et de moyens financiers – est recommandée pour plus d'efficacité en termes de rationalité.

D'autre part l'étude sous l'angle juridique, nous a permis de constater l'existence de nombreuses structures de gestion qui sont soumises régulièrement à un ordonnancement juridique, par un nombre important de textes – lois, réglementations diverses et autres éparses leur sont appliquées, s'accompagnant également de nombreuses décisions de toutes natures à l'endroit de l'organisation, souvent sont transversales à cette gestion administrative de l'eau – sur le plan des services déconcentrés de l'État - et celles issues des entités gestionnaires – collectivité et gestionnaires privées – sur le plan local, la gestion de l'eau au regard du processus – administratif et technique. Il en découle une dichotomie entre les notions de *« ressource en eau »* et celle de « *gestion »,* tous deux reliées par un facteur fondamental : des institutions administratives de gestion de l'eau, celles devenant l'objet d'intervention normative dans lequel ce concept de gestion est une notion peu familière au droit public, qu'il l'est devenu par fiction du juge. De plus, le législateur est

[1833] CALMETTE J.-F., *« La rareté en droit public »*, *Op.cit*., 2004, p.319

intervenu par une réforme sur l'eau, celle de 1964, afin d'organiser la gestion de cette ressource en eau, par un arsenal juridique comportant des dispositifs concernant la répartition des eaux et de lutte contre sa pollution, proposant ainsi une gestion par bassin. Celle-ci est considérée comme une norme d'intervention des autorités publiques dans ce secteur, ainsi la *« gestion »* accède implicitement à une reconnaissance juridique. Laquelle s'imposa avec d'avantage de contraintes, car la question de la ressource en eau prenait une plus grande dimension sur le plan national avec les réformes successives de l'eau, ainsi avec la avec celle de janvier 1992[1834], l'eau est reconnue comme *« patrimoine commun de la nation »*, et confirmé sur le plan international par de nombreuses directives notamment la directive-cadre sur l'eau de 2000 (DCE). En effet, le but était de faire de cette ressource un patrimoine commun de la nation, afin de mieux organiser sa gestion, en lui donnant les moyens administratifs adéquats autrement dit, des structures pour la gérer à divers échelons tant sur le plan déconcentré et que sur le plan décentralisé où les services environnementaux de l'eau ont été instaurés, c'est-à-dire les modes de gestion et services publics de proximité comme cela a été envisagé dans la réforme du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. C'est une réponse aux demandes des autorités. Il en résulte que les réformes sont nécessaires, si elles permettent de compléter les précédentes comme celles que nous avons précédemment évoquées, elles n'écartent pas pour autant certaines lacunes, disons-le, un toilettage sur mesure ! Cependant ces normes ne sont pas toujours équivalentes à celles qui s'appliquent à cette gestion, car entre sa lettre et son esprit leur application diverge le plus souvent. En règle générale toutes applications où de mise à exécution d'un texte exigent un suivi et un contrôle rigoureux, autrement dit, un niveau de vérifications des objectifs de départ et les possibles transformations perçues au niveau du champ d'application. Si le droit administratif est le champ qui a toujours été le plus sensible aux transformations de mises en œuvre dans la société, pour parvenir à de telles missions ou objectifs, celui a besoin d'avantage de supports surtout dans le secteur de l'eau. Un secteur où les principales interrogations qui concernent cette ressource en eau sont liées à la santé humaine (hygiène, consommation, pollutions etc.). C'est une activité – service d'eau potable, avec une chaîne de missions prévues par les dispositifs du Code général des collectivités territoriales à l'Article L. 2 224-7, dont les compétences sont partagées, autorités centralisées (servie de l'Agence régionale de santé - préfet) et décentralisés, (les distributeurs d'eau potable) quant aux incidences des normes en matière d'eau potable. S'il s'avère que ces normes, de façon générale sont des aides à la décision, elles ne produisent pas les mêmes effets sur le territoire d'un État — membre à un autre, en raison de sa globalité.

Ensuite, notre démarche nous conduit vers l'idée de mutation ou de (ré) organisation du processus de gestion de l'eau à travers un service durable, celle-ci s'inscrit comme une démarche prospective, face à une crise dans ce secteur sur le plan local où la recherche d'un équilibre demeure une priorité. Cette (ré) organisation, envisagée ou souhaitée, ne devrait pas être dictée par la seule volonté politique – en termes de choix – ou, administrative – gestion administrative de la ressource en eau, mais en incluant un acteur qui, depuis toujours, se trouve en marge des nombreuses décisions, celle appelé la « *majorité silencieuse* ». L'implication quotidienne de cette dernière leur permet de faire appel à un célèbre principe en toute légitimité, celui de la participation, autrement dit, celle de la population associée à cette évolution (planification, consultation etc.) Laquelle jouera un rôle

[1834] Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, *Op. cit.*

déterminant dans le cadre d'une probable concertation : population – usagers des services d'eau/gestionnaires et autres autorités impliquées dans cette gestion.

En termes d'améliorations ou de modifications, certaines réformes permettent-elles de répondre aux critiques ou dysfonctionnements récurrents sur un tels ou tels manquements, ou encore dans le silence de certains textes, les autorités ne pourront qu'apprécier l'opportunité des choix qu'ils entreprendront afin de provoquer ou instaurer un changement et singulièrement de satisfaire à une situation qui l'exige modification : ceci dit, qu'un tel modèle ou processus de gestion est efficace à certains endroits et inefficace à d'autres. De plus, entre l'essoufflement d'un modèle et son inadaptation il y a une très grande différence, d'ailleurs, c'est sur ce point que les autorités butes, car l'Union Européenne impose des normes juridiques (directives) à appliquer à un modèle, celles-ci sont transposées en droit français (sur le plan national) et aux territoires locaux ultramarins, sans tenir compte de leurs spécificités. Il en résulte que cette (ré) organisation va s'inscrire dans une direction positive qui doit, éventuellement, être adaptée aux besoins et aux contextes et surtout dans une compréhension commune ou projet commun, celle empreint d'incertitudes, ou les décisions à prendre ou les actions et/ou projets à mettre en œuvre aura comme but de contribuer à un certain avenir mais également dans l'optique de la durabilité de ladite gestion, si bien qu'à cet égard, on pourrait se demander est-ce que cette démarche de durabilité est une mission politique lorsque la question de (ré) organisation territoriale se pose ? Selon Thomas Blanchet**,** Carsten Herzberg**.,** *« cette réorganisation territoriale conduit dans certains cas à une grande indétermination concernant les modalités de gestion du futur service d'eau à l'échelle intercommunale… »*. Cette hésitation est tellement prégnante que, *« [..] par souci d'harmonisation des services, peut décider de mettre en place un autre mode de gestion des services d'eau que celui jusqu'à présent déployé à l'échelle communale*. »[1835] Ainsi, cette (ré) organisation territoriale envisagée, est centrée sur une vision globale et intégrée avec un double regard : d'une part sur la pertinence de l'uniformité d'une telle gestion l'eau sur ce territoire de Guadeloupe, et l'idée sur lequel reposent cette initiative et l'implication du concept « *unique* », est une alternative selon l'angle de vue (administratif et/ou technique). En effet, ce concept « *unique* » nous renvoie vers celui d'« *unicité* », et comme le précise le Dictionnaire le Robert, c'est le *« caractère de ce qui est unique. »*. De façon aussi directe, il est difficile de prendre des mesures pour une telle gestion pour de simple raison car il y va de l'impact des actions, ainsi :

- La ressource a un caractère vulnérable, qu'elle mérite un suivi attentif,
- Qu'à chaque étape du processus, chaque activité nécessite une méthode différence,
- Qu'à chaque niveau d'intervention, les acteurs ne sont pas les mêmes : collectivité /prestataires privés
- En termes de structure, le mode de gestion est libre – régie ou délégation de service public…
- Sur le plan juridique, les règles varient selon la nature de l'objet : différentes décisions se confrontent etc.

Ces considérations, nous amènent à apporter des pistes de réponses à la question, initialement posée par l'étude, il s'agit de celle portant sur capacité d'une institution à gérer l'eau en Guadeloupe

[1835] BLANCHET T., et HERZBERG C., *« Étude sur la gouvernance et l'organisation des services d'eau potable retournés en gestion publique en France (2000-2016) »*. p.6

ou nous devons, principalement, prendre en compte cette ressource universelle – l'eau -, l'un des premiers éléments à prendre en considération nous conduisant ainsi vers d'autres, parachevant l'évolution pour la réalisation d'une telle institution.

De plus nous pouvons aller plus loin et lui donner valeur d'amorce pour une réflexion conduisant vers l'unicité des décisions en se demandant est-ce qu'il est souhaitable, voire possible d'avoir une décision unique relative à la gestion du processus de gestion de l'eau ne serait-ce que par une institution régulatrice. Rappelons que les entités sont déjà nombreuses : en effet, sur le plan déconcentré, l'autorité préfectorale et ses principaux services gèrent la ressource de l'eau – disponibilité, périmètre de protections, contrôles sanitaires etc., - et sur le plan décentralisé, une gestion par étapes successives – exploitation, traitement, distribution -., de plus, d'autres institutions comme l'Office de l'eau – territoire des outre-mer - et l'Agence de l'eau (zone métropole) interviennent entre les deux, à la fois sur la ressource et sur son organisation mais également sur les questions de financements, d'investissements (projets), et d'impositions de taxes, redevances de toutes natures etc.. En ayant comme prospective la nécessité d'une structure régulatrice, ne serait-elle pas un niveau ou une structure supplémentaire, compliquant ainsi ce *« mille-feuille »* déjà existant ? À notre sens l'idée avancée est intéressante, car elle peut être une expérimentation envisageable et vérifiable dans la pratique. De plus, l'avantage d'une telle expérimentation, c'est l'exiguïté du territoire, comme celui de Guadeloupe. Car il est fondamental de permettre à ces territoires ultramarins d'acquérir une véritable expérience, que ces résultats pourraient servir de base à des travaux comparatifs dans d'autres domaines : Ne serait-elle pas une expérience enrichissante, en faisant de ces territoires de véritable laboratoire d'expérimentation sur une compétence aussi pointue que la gestion de la ressource en eau douce ?

Bibliographie générale

Ouvrages généraux, traités et manuels

ALLÈGRE CL., *« Ma vérité sur la planète »,* Plon-Fayard, 2007, 116 p.

AMIRANTE D. et Autres., Mélanges en l'honneur de Michel Prieur, *« Pour un droit commun de l'environnement »,* Ed. Dalloz, collection "Etudes, 2007, 1735 p.

AUBY J.-F., *« Les contrats de gestion du service public »*, LGDJ, 2016, 184 p.

AUBY J. – M. et al. *« Droit administratif des biens. Domaine, travaux publics, expropriation pour cause d'utilité publique »*, Précis Dalloz, 3ème Ed., 1995, 537 p.

AUBY J.-F., *« droit des collectivités périphériques françaises »,* PUF, 1é Ed., collection droit fondamental, 1992, 197 p.

AUBY J.-F., et al. *« Le service public – Droit national et droit communautaire, régime juridique et catégories, modes de gestion »,* Le moniteur, collection Analyse juridique, 2003, 565 p.

AUBY J.-B, et al. *« Droit des collectivités locales »,* PUF, 2004, 34 p.

BERGER C., et al. *« L'eau comme fait social : transparence et opacité dans la gestion de locale de l'eau »*, L'harmanttan, 2005, 190 p.

BILLAUDOT F., *« La planification des ressources en eau »,* RFDA 1993, p.1152

BIOY X., *« L'identité du droit public »*, Institut Fédératif de Recherche - Mutation des normes juridiques - Université Toulouse I, 2011, 280 p.

BRACONNIER S., *« Droit des services publics* »**,** Thémis Droit, PUF, 2é Ed., 2007, 493 p.

CARROZZO C., et FANTINIT E., *« La politique de l'eau en Italie mouvements, savoirs, territoires »,* Journal des anthropologues, Association française des anthropologues, n'° 132-133, 2013, p. 461-467

CHATAUGNER J.-M. et MAGRO H. (sous la dir.), *« États et sociétés fragiles : Entre conflits, reconstruction et développement »,* Paris, Karthala, 2007, 565 p.

CHAUVIN F., *« L'exercice de l'autorité au sein de l'Etat : le Préfet et ses collaborateurs*. » In CURAPP., *« La loi du 28 pluviôse An VIII deux cents ans après : survivance ou pérennité ? »*, PUF, 2000, pp. 145-154

CHEVALLIER J., « La loi du 28 pluviôse An VIII-Synthèse », CURAPP, PUF, 2000, pp. 269- 278

CHEVALLIER J., « *Science administrative* », PUF, 3é édition, 2002, 633.p.

CHEVALLIER J., *« L'État post-moderne »,* LGDJ, Collection Droit et société, 3e Ed., 2008, 261 p.

CHEVALLIER J., *« L'État régulateur »,* Revue française d'administration publique, v°3 n°111, 2004, pp. 473-482

CHEVALLIER J., « *Le service public »,* PUF, Que sais-je, 9éme Edition. 2012, 125 p.

COLSON J.-P., et IDOUX P., *« Droit public économique »,* LGDJ, 9 é Ed., 2018, 832 p.

DE FABREGUES M., « *Introduction à la gestion* », Connaissance du droit, Dalloz, 2éme Ed., 2012, 148 p.

DOUENCE J.-C., « *La Commune* », Connaissance du droit, Dalloz, 1994, 132.p.

DOUENCE J.-C., « *L'action économique des collectivités locales après les lois de décentralisation* », RDP, 1986, 487 p.

GUGLIELMI G.- J., et KOUBI G., *« Droit du service public »*, Montchrestien, 3e Ed., 2011, 802 p.

HARDY J., *« L'essentiel sur les institutions des collectivités locales »*, L'hermès, 1er Ed., Droit public, 1995,154 p.

LARRIEU J., « *Crise (e) et droit »*, Presse de l'Université Toulouse I (capitole), LGDJ, 2012, 280 p.

PRIEUR M., *« Droit de l'environnement, droit durable »*, Bruylant, 1e Ed., 2014, 1050 p.

PRIEUR M., « *Droit de l'environnement »*, Précis Dalloz, 7ème Ed., 2016, 1195 p.

ROBBE F., *« Les relations entre collectivités territoriales »*, Ed., L'Harmattan, 2005, 224 p.

SUDRE F., « *Droit européen et international des droits de l'homme »*, 10e Ed., PUF, collection droit fondamental, 2011, 877 p.

TEISSONNIER-MUCCHIELLI B., *« L'impact du droit communautaire sur la distribution et l'assainissement de l'eau en France »*, La documentation française, 2003, 436 p.

TERRE F., et SIMLER P., « *Droit civil, les biens* » Précis Dalloz, 9é Ed., 2014, 870 p.

TRUCHET D., *« Droit administratif »*, Sirey, coll., Université, 11é Ed., 2009, 325 p.

TERRAZZONI A., (sous la direction de G. Dupuis et M. Bouvier) « *l'administration territoriale en France* », Collection décentralisation et développement local, LGDJ, 1992, 169 p.

Université Panthéon-Assas (Paris II), *« Clés pour le siècle »*, Coll. Etudes, mélanges, travaux, Dalloz, 2000, 1840 p.

VIDAL-DURANT E., *« Les collectivités territoriales en France »*, Les fondamentaux, n° 19, Hachette supérieur, 9è Ed., 2013, 158.p

VERPEAUX M., « *Les collectivités territoriales en France »*, Connaissance du droit, Dalloz, 2éme Ed., 2004, 165 p.

<u>Ouvrages spécialisés</u>

ANCTIL F., *« L'eau est ses enjeux »*, Deboeck-Supérieur, 2e Ed., 2017, 264 p.

BARRAQUE B., « *Les politiques de l'eau en Europe* », La Découverte, Coll. Recherche, 1995, 304 p.

BOULEAU G. et al. « *Des tuyaux et des hommes. Les réseaux d'eau en France »*, Ed., Quae, 2011, 200 p.

BOULET R.-M., *« Optique légale des cours d'eau »*, Les Cahiers de droit, V° 2, n° 2, 1956, p. 79-87

BARON C. et *al. « Société civile et marchandisation de l'eau : expériences internationales »*, Sciences de la société : les cahiers de LERASS, Ed., Presses universitaires du Mirail, 2005, 244.p.

BRETON J.-M**. (**sous direct.**).** *« Gestion des ressources en eau et développement local durable »*, Ed., Karthala, 2008,405 p.

DORBEAU-FALCHIER D., *et al, « L'accès à l'eau potable dans les États fragiles », in* Jean-Marc Châtaigner, Hervé Magro (sous la dir.), États et sociétés fragiles, Ed., Karthala, 2007, p. 407-418.

DROBENKO B., « *Introduction au droit de l'eau »*, Ed. Johanet, 2ème éd., 2018, 392 p.

FALQUE M., *« L'eau entre règlementation et marché »*, Ed., Johanet, 2014, 305 p.

MULLER P., *« Les politiques publiques »*, PUF, 2006, 122 p.

ROSSILON F., *« L'eau dans les pays en développement : Retour d'expériences de gestion intégrée et participative avec les acteurs locaux »*, Ed., Johanet, 2016, 414 p.

SMETS H., *« La part fixe dans la tarification de l'eau des ménages »*, Johanet, 2012, 148 p.

TAITHE A.,*« Partager l'eau : les enjeux de demain »*, Paris Ed., Technip., 2006, 159 p.

Thèses

AMAR J., *« De l'usager au consommateur de service public »,* Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, 591 p.

BORDONNEAU M.-A*., « Regard juridique sur la double nature de l'eau »*, Ed. Johanet, 2006, 827 p.

CHAPUISAT L.-J., *« La notion d'affaires locales en droit administratif français »*, Thèse, Paris II, 1972 (dactylo), 545 p.

CLUZEL-METAYER L., *« Le service public et l'exigence de qualité »*, Collection Nouvelle Bibliothèque de Thèses nouvelle bibliothèque de thèse, Ed. Dalloz, 2006, 634 p.

CARDENAS Y.-V., « *La construction sociale du statut juridique de l'eau : le cas du Québec et au Mexique* », Thèse de doctorat en droit (LL.D), Université de Montréal, 2012, 344 p.

CALMETTE J.-F., *« La rareté en droit public* », Collection logiques juridiques, L'Harmattan, 2004, 369 p.

CHAMAREL A., *« Une démarche top-down / bottom-up pour l'évaluation en termes multicritères et multi-acteurs des projets miniers dans l'optique du développement durable. Application sur les mines d'Uranium d'Arlit (Niger) »*. Thèse de doctorat, en Economies et finances. Université de Versailles-Saint Quentin en Yvelines, 2007, 368 p.

DEMETRE COMSA N., *« La nécessité de l'intervention de l'Etat en matière économique (la sélection artificielle, cause de l'évolution sociale) »*, Thèse de Doctorat, Paris, Pedone A., 1896, 168 p.

DUROY S., *« La distribution d'eau potable en France : contribution à l'étude d'un service local »*, L.G.D.J, 1996. 436 p.

GARCERIES S *« l'élaboration d'une notion juridique de service public industriel et commercial : retour sur un instrument de la mise en œuvre d'une séparation politique et de l'économique en droit administratif français »*, Thèse de doctorat en droit public, de l'Université de Cergy-Pontoise, 2010, 815 p.

GIRARD C., *« Intégratinf top-down and bottom-up approaches to désign a cost-effective and equitable programme of measures for adaptation of e river basin to global change»*, Thèse de doctorat en sciences économiques de l'Université de Montpellier supagro, 2015, 327 p.

GRENOUILLET R.M., *« Le territoire, un produit comme un autre ? La Ressource territoriale comme facteur clé du développement durable local»*, Thèse de doctorat en géographie physique, humaine, économique, régionale de l'Université de Caen Basse-Normandie, 2015, 316 p.

HAGUE J.-P., *« Les eaux courantes et l'Etat en France – 1789-1919 : du contrôle institutionnel à la fétichisation marchande »*, Thèse de doctorat Géographie, Ecole des hautes études en sciences sociales, 1998, 401 p.

HOEPFFNER H.., *« La modification du contrat administratif »*, LGDJ, 2009, 600 p.

LE BRIERO S., *« Les eaux douces domaniales dans le droits contemporains : contribution sur les rapports entre la protection de l'environnement et la domanialité publique »*, Thèse de

doctorat de l'université de la Réunion, Droit de l'environnement, Faculté de droit et des sciences politiques, 1998, 673 p.

LE CORNEC E., « *La prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme »,* Thèse de doctorat de l'Université de Paris I (Panthéon –Sorbonne), 1997, 559 p.

MEUNIER B., *« Les règles relatives aux transferts de compétences entre collectivités publiques »,* (Massif Central français), Thèse de doctorat de l'Université d'auvergne – Clermont Ferrand I, 2006, 298 p.

NICINSKI S., *« L'usager du service public industriel et commercial »,* Coll. Logiques juridique, L'Harmattan, 2001, 564 p.

RADENAC C., « *la régie comme mode d'exploitation des remontées mécaniques »,* Thèse de doctorat en Droit de l'Université Lumière-Lyon II, 2004, 240 p.

SIFFRET A., « *Libéralisme et service public »*, Thèse de doctorat en droit public, de l'Université du Havre, 2015, 452 p.

STOLL A., *« Intrusion d'eau saline à 'Ile de la Réunion : Test méthodologique de modélisation en densité variable »,* Thèse de doctorat en Sciences d'ingénieur en environnement, Zürich, 2006, 76 p.

TALAPINA E., *« Contribution à la théorie du droit public économique par l'analyse économique du droit français et du droit russe »*, Thèse de doctorat en droit public de l'Université de la Réunion, 2011, 363 p.

VESTRIS I., « *Le statut des régions ultrapériphériques de l'Union européenne : la construction d'un modèle attractif et perfectible d'intégration différenciée »,* Bruxelles, Ed., Bruylant, 2012, 676 p.

ZAGHEIB S., *« Flux et source des polluants prioritaires dans les eaux urbaines en lien avec l'usage du territoire »,* Thèse de doctorat en Sciences et techniques de l'Environnement, Ecole nationale des ponts et chaussées, 2009, 360 p.

ZEVOUNOU L., *« Les usages de la notion de concurrence en droit »,* Collection Bibliothèque de Thèses de droit public, (thèse), LGDJ, 2012, 453 p.

Articles

ALEXANDRE O., *« Lorsque la pénurie fait ressource. Étude géographique de la notion de ressource. L'exemple de la politique de l'eau au Maroc »,* Géocarrefour, vol. 80, n°4, 2005, p. 263-272

AUBY J-F., « *Chronique législative – La commune et la loi du 2 mars 1982* », A.J.D.A, 1982, p. 307

AUBY J.-F. et EKAM A., *«Remarques sur le régime actuel de la délégation de service public local »,* Petites affiches, 1994 n° 128, p ?

ASCHLEY R., et CASHMAN A., *« incidence du changement sur la demande à long termes d'infrastructure dans le secteur de l'eau »,* Chap. 5, *in « les infrastructures à l'horizon 2000 »,* Télécommunication, transports terrestres, eau et électricité, OCDE 2006, p.281-361

BAECHLER L., *« la bonne gestion de l'eau : un enjeu majeur de développement durable »,* in « *l'Europe en formation »,* Ed. Centre international de formation Européenne, n°365, vol.3, 2012, p. 3- 24

BAILLON-PASSE C., *« Actualité jurisprudentielle nationale du droit de l'eau »*, Les petites affiches, 2016, p. 6.

BALLANDRAS-ROZET C., *« L'aménagement indispensable, un critère discutable de réduction du domaine public »*, AJDA, 2007, p.571.

BARALE J., *« Le régime juridique de l'eau, richesse nationale »*, RD publ. 1965, pp. 588-630.

BARRAQUE B., *« Le compteur d'eau : enjeux passés et actuels, »* in, Rémi BARBIER R. , et MONTGINOUL M., (dir.), *« 120 m3, Le consommateur d'eau en question »*, Sciences Eaux et Territoires, revue de l'Irstea n°10, 2013 pp.98-105

BARRAQUE B., *« Return of drinking water supply in Paris to public control »*, in water policy, n° 14(6), 2012, pp. 903-914.

BEAUVALLET W., *et al., « L'État outre-mer. La construction sociale et institutionnelle d'une spécificité ultramarine »,* Politix, v°4, n° 116, 2016, pp. 139-161.

BELAIDI N., *« La gestion des cours d'eau et des milieux aquatiques : une garantie du droit à l'eau ?»*, Droit de l'environnement, n° 152, 2007, pp.247-252.

BENKAIS-BENBRAHIM A., *« La notion d'usager dans le contentieux du chemin de fer : usager de l'ouvrage public »,* Petites affiches, 1995, n° 96, p.11

BERGER B., et al. *«Protection des eaux contre les nitrates : la France une nouvelle fois condamnée»*, Gazette du Palais, 2015, 15 p.

BIEUSSES P.-S., *« La spécificité de l'affermage »*, AJDA, 1996 p.608

BIED-CHARRETON M. *et al., « La gouvernance des ressources en eau dans les pays en développement : enjeux nationaux et globaux »*, Mondes en développement, vol 3, n° 135, 2006, p. 39-62.

BIGET C., *«Le juge administratif est compétent pour connaître des dommages de travaux publics causés à un tiers par un service public industriel et commercial »*, AJDA, 2002, p.689

BILLET P., « *La régulation juridique des conflits liés à la gestion des eaux souterraines* », Revue juridique de l'Environnement, 2001, n° 3, p. 401-416.

BILLET P., « *La nouvelle génération des SDAGE : un renforcement de la gestion de la ressource en eau.*» La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 22, 30 2005, act. 225.

BILLET P., « *La gestion locale des cours d'eau dans le contexte de l'unification de la directive 2000/60 du 23 octobre sur l'eau* » in *« la gestion locale des cours d'eau »*, droit de l'environnement, 2005, n°125, n° spécial, p.18-22.

BILLET P., *« L'actualisation de l'organisation administrative dans le domaine de l'eau et des missions du préfet coordonnateur de bassin* », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 25, 2005, act. 305

BILLET P., *« Dérogations, prorogations et autres régimes transitoires : précisions sur l'application dans le temps et dans l'espace de la fiscalité locale des déchets issue de la loi de finances pour 2006 »* JCP A, 2006, 1130.

BILLET P., « *Principales dispositions de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques intéressant les collectivités »* Semaine juridique, Ed. Administrations et collectivités territoriales, 2007, n°1-2, p.4-7.

BILLET P., *« Critères d'identification d'un cours d'eau et de sa pollution »*, Droit rural n° 355, 2007, comm. 303, 6 p.

BILLET P., *« la LEMA et la tarification sociale de l'eau »*, Droit de l'environnement, 2007, n°152, n° spécial, p.260-264.

BILLET P., *« Le renforcement de la solidarité en matière d'accès à l'eau»*, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, n° 49, 2011, p. 2383.

BLEUSE N., et MANDAR C., « *Le régime pluviométrique de la Guadeloupe »*, la Météorologique 8é série n°4, 1993, pp.42-56

BONNOTTE C., *« Les conventions de service public et le temps »*, RFDA, 2005 p. 89

BRETON J.-M., et *al, « Territoires ultramarins et compétences environnementales les DOM-ROM »*, Revue juridique de l'environnement, v° 5, n° spécial, 2013, pp. 163-184.

BRILLET E., *« Le service public à la française, un mythe national au prisme de l'Europe »*, *in* Economie politique, *« quel avenir pour les services publics en Europe ? »*, Altern. Economique, v° 4, n°24, 2004, pp. 20-42

BRONDEL S., *« Nature juridique des eaux alimentant les fontaines publiques communales* », AJDA 2013, p.662

BROSSARD M., *« Revendications, stratégie syndicale et organisation du travail dans l'entreprise »*. Relations industrielles, v° 36, n°3, 1981, pp.552–575.

BROUSSOLLE D., « *Les privatisations locales* », AJDA, 1993, p. 323.

BRUN A., « *Gestion de l'eau en France »*, Économie rurale, n°309, 2009, 8 p.

BOTTOM S., et BLANC A., *« Un service public marchand de proximité. L'action des petits opérateurs privés pour la desserte des quartiers périurbains en Afrique »*, Actes de la recherche en sciences sociales n° 203, 2014, pp. 106-113.

BOUDINE J., « *La distinction entre collectivités locales et collectivités territoriales. Variation juridique ou sémantique ?* », RDP, 1992, p.195.

BOURRINET J., *« La stratégie européenne d'adaptation au changement climatique* », Petites affiches, 2008 - n° 81, p.91

BRACONNIER S., *« La régulation des services publics»*, RFDA, 2001, p. 43

BRACONNIER S., *« Les arrêtés municipaux anti-coupures d'eau : une réponse juridique inadaptée à un problème social réel »*, AJDA, 2005, p.644.

BRUERE J.-C.., « *Le consensualisme dans les contrats administratifs* », RDP, 1996. 1716 p.

BUISSON M.-L., *« La gestion de la légitimité organisationnelle : un outil pour faire face à la complexification de l'environnement ?»*, Management & Avenir, vol. 4, n° 6, 2005, pp. 147-164

CAMMAS G., et ROUTIER R., *« La globalisation du droit des affaires ? »*, Dr. 21, 2001, 19 p.

CANS C., *« Grande et petite histoire des principes généraux du droit de l'environnement dans la loi du 2 février 1995* », in Revue Juridique de l'Environnement, n° 2, 1995, pp.195-217

CANTIN CUMYN M., *« Le droit de l'eau et le développement durable, convergence, complémentarité ou incompatibilité »*, Bulletin de la ligue des droits et libertés, 2006, p.15

CANTIN CUMYN M., « *La notion de chose commune et les conflits d'usages* », *Lex Electronica*, vol. 12 n°2, 2007, p ?

CANTIN CUMYN M., *« L'eau, une ressource collective : portée de cette désignation dans la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection »*, Les Cahiers de Droit, vol. 51, n° 3-4, 2010, pp. 595-615

CARDENAS Y.-V., « *La construction sociale du statut juridique de l'eau en Amérique du Nord* », Lex Electronica, vol. 12 n° 2, 2007, 17. p

CAUDAL S. et JANIN P., « *La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques entre volontarisme et renoncements »,* Droit administratif, n°4, 2007, étude 6.

CAPITANT D., *« Le risque économique, nouveau critère de la délégation de service public ? »,* Note sous arrêt CE. Sect. 7 nov. 2008, n° 291794, Département de la Vendée. Revue Lamy des collectivités territoriales, 2009, n° 45, pp. 40-43.

CHAMARD-HEIM C., « *Domaine public naturel et décentralisation- Un patrimoine au service des missions de l'Etat »,* AJDA, 2009, p. 2335

CHAPUISAT J., « *la répartition des compétences - Commentaire de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat*», AJDA, 1983, pp. 81-91.

CHAUVIN V. F., « *La nouvelle administration régionale de l'Etat »,* AJDA, 2010, p. 825.

CHOSSON A., *« Droit à l'eau : de l'assujettissement au consommateur éco-citoyens »,* Sciences Eaux & Territoires, n°10, 2013 pp.44-50.

CHIU V., « *Vers la « remunicipalisation » du service public d'eau potable en France », Pyramides,* 2013, pp. 247-262

CHRISTIANY D., *« Etude sur les contentieux de création et d'extension des établissements publics de coopération intercommunale* », JCP Collectivités Territoriales – Intercommunalité, mars 2006, p. 5.

CHUI V., *« Vers la « remunicipalisation » du service public d'eau potable en France »,* Pyramides, Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique, *n*° 25, 2013, 12 p.

DANIEL J.-M., *« L'économie de marché : liberté et concurrence »*, l'Économie Politique, n° 37, 2008, p. 38-50.

DE BERNARDINIS Ch., « *La compétence étendue du juge judiciaire pour connaître des dommages causés à l'usager par un SPIC de distribution d'eau potable* », Revue Lamy Collectivités territoriales, 2009, Lamyline.fr. Note sous arrêt du T. conflit. 4 mai 2009, n° 3677, M. Mesrouk c. / Ville de Paris

DE MARSILY et BERTRAND J., *« La distribution d'eau potable : la situation dans les pays en développement »,* Annales des Mines - Responsabilité et environnement, Vol. /3, n° 63, 2011, p. 24-33.

DEBOUY Ch.., *« La fin programmée des communes ? » In « Le droit administratif : permanences et convergences* », Mélanges en l'honneur de J.-F. Lachaume, Dalloz, 2007, p. 323

DEGOFFE M., *« Le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale»,* AJDA, 1999, p. 913

DEGOFFE M., *« La rationalisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale »,* AJDA 2007 p.1860

DELMAS-MARTY M., *« La mondialisation du droit : chances et risques »,* Recueil Dalloz, n°5, Chronique, pp.43-48

DEMOUSTIER D., *« Le bénévolat, du militantisme au volontariat »,* Revue française des affaires sociales, 2002/4 (n° 4), pp. 97-116.

DJOULDEM M., *« L'expertise et la contractualisation des politiques publiques locales »* In, Pôle Sud, n°4, Négociations. 1996, pp. 65-76

DOMENACH H., *« Les grandes tendances démographiques et l'environnement : l'enjeu d'une planète viable »*, Mondes en développement 2008, vol.2, n° 142, pp. 97-111.

DOUENCE J.-C., *« l'action économique locale »*, AJDA 1992, p. 68.

DOUENCE J.-C., *« La réforme des régies locales »*, à propos du Décret n° 2001-184 du 23 février 2001 relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public et modifiant la partie Réglementaire du code général des collectivités territoriales (J.O.R.F. 27 février 2001, p. 3110). AJDA, 2001, p. 376.

DOUENCE J.-C., *« Les modes de gestion des services publics* », Note sous Conseil d'Etat, Section, 6 avril 2007, *Ville d'Aix-en-Provence.* RFDA, 2007, p. 821.

DROBENKO B., « *Directive eau : un cadre en trompe œil ?* », Revue européenne de droit de l'environnement 2000, vol, 2001, pp.381-402.

DROBENKO B., *« Transfert d'eau franco-espagnol : aux frontières des solidarités »*, RD rur., n° 300, 2002, pp. 89-103

DROBENKO B., « *Directive inondation : La prévention impérative »*, Revue juridique de l'environnement, vol.35, 2010, pp. 25-35.

DROBENKO B., « *Le droit de l'eau : vecteur d'une approche intégrée »,* VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, H-S., 9, 2011, 20 p.

DROBENKO B., « *Droit de l'eau (2015-2017) »*, Revue juridique de l'environnement, vol. 42, 2017, pp. 749-770.

DUFAU J., « *Les cours d'eau des DOM appartiennent au domaine public* », AJDA 2007, p.1756, note sous arrêt, Cour de cassation, 3e civ. du 03 mai 2007, n° 06-16.705.

DURU E., *« Etat des lieux de la coopération intercommunale, quinze ans après la loi ATR »*, AJDA, 2007 p.1852

DREYFUS J. D., *« Mutualisation des services et mise en concurrence : Autour des notions de bonne organisation des services et de prestation hors marché »*, AJDA 2007 p. 1865 p. 15

ECOSSE D., *« La réutilisation des eaux usées »*, extrait, *« Techniques alternatives en vue de subvenir à la pénurie d'eau dans le monde* ». Mémoire D.E.S.S., « *Qualité et Gestion de l'Eau »*, Faculté de Sciences, Amiens, 2001, 62 p.

EDELENBOS J., *et al, « Numéro spécial sur la gouvernance de l'eau. Prologue. La gouvernance de l'eau – les actions de l'État, entre la réalité de la fragmentation et le besoin d'intégration »*, Revue Internationale des Sciences Administratives, Vol. 77, 2011, p. 5-30.

ERDLENBRUCH *et al, « La gestion du manque d'eau structurel et des sécheresses en France », Sciences Eaux & Territoires,* N°11, 2013 pp.78-85.

FABER C., *« Gestion déléguée de l'eau et de l'assainissement – Comment garantir la transparence – ? »*, L'Environnement Magazine, n° 1570, sept. 1998, p. 31. Page 10

FARGEAUD B., *« Eau et assainissement : des aménagements, des précisions mais un transfert toujours obligatoire »*, AJDA, 2018, p.1963

FARINETTI A., « *Les « eaux courantes » du droit, entre ressources vouées à l'exploitation et écosystèmes dignes de protection », Géocarrefour*, vol. 88/1, 2013, p-p 55-63

FAVOREU L., *« Décentralisation et Constitution »*, RDP, 1982, p.1279.

FIALAIRE J., *« Les délégations de service public d'eau et d'assainissement »*, Petites affiches, n° 78, 1996, p. 14.

FISZBIN X., « *Marie-Galante, un vent singulier* », Les Temps Modernes, n° 662-663, 2011, pp. 189-235.

FLEURY B., *« Le contrôle des syndicats mixtes par les chambres régionales des comptes »,* La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 19, 2012, p.2150

FRIOUX S., (Gabrielle Bouleau et Laetitia Guérin-Schneider (éd.), « *Des tuyaux et des hommes. Les réseaux d'eau en France* », Géocarrefour, v° 88/4, 2013, p.316.

FOURMON A., *« L'avenir des délégations de service public dans les domaines de l'environnement après l'arrêt Commune d'Olivet* », Gazette du Palais, n° 134, 2011, p. 20

FOURNIER J.-F., *« Inégalités et conflit de l'eau dans les villes d'Amériques latine* », pp.419-432.

GEFFRAY E., « *L'application aux contrats en cours de disposition nouvelles sur la durée des contrats*», RFDA 2009, p. 449.

GAONAC'H A., *« Grenelle 1 et 2 : la protection de la qualité de l'eau »,* Environnement n°10, octobre 2010, étude 26

GAZZANIGA J.-L *et al*. *« Le droit de l'eau en France entre permanences et mutations»,* Les Cahiers de droit, vol. 51, n°3-4, 2010, pp. 899-922.

GHIOTTI S*., « Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence »,* Développement durable et territoires, Dossier 6, 2006, 26.p.

GILLARD F., *« Évaluation de la mutualisation des services : de la mesure de s'impacts financiers à la facturation inter collectivités»,* Revue française de finances publiques n° 130, 2015 p. 281

GIRY E., et al, « Gestion de la demande en eau en Méditerranée : réflexions sur la dimension communication », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 1,2003, p.14

GODARD O., *« le Grenelle de l'environnement met-il la France sur la voie du développement durable ?* », in « *Regard sur l'actualité : le grenelle de l'environnement* », Documentation française, N°338, 2008, pp. 37- 46

GUILLAUMONT O., *« Les clauses réglementaires d'un contrat sont par nature divisibles de l'ensemble du contrat ! »*, la Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, n° 37, 2009, Note sous arrêt, CE, sect., 8 avril 2009, n° 290604, Association Alcaly, Req., n° 290604, Rec. Lebon

GRAEFFCHAGASPINTO B., *« Le nouveau cadre juridique des services publics de distribution et d'assainissement de l'eau et les droits fondamentaux* » (Réflexions en droit comparé français et brésilien). Petites affiches, 2007 n° 98, 4 p.

GRAVELINE N., RINAUDO J.-D., LOUBIER S. et al.., « *L'évolution de la pollution agricole des eaux souterraines* », Économie rurale, n ° 310, 2009, pp. 22-39

GUERARD S., « *La gestion démocratique de l'eau : Un enjeu mondial d'intérêt général »*, Chercheur au CERAPS, 44 p.

GUERIN-SCHNEIDER et GRAND'EDSNON A,. *« Gestion et organisation des services d'eau en Europe. »,* Cahiers CGS, 2002, p. 45

GUESNIER B., *« L'eau et le développement durable : un couple en rupture sans gouvernance sociétale et coopération décentralisée »*, Développement durable et territoire, 2010, Vol. 1, n° 1, 2010. p?

GUILLOT P. Ch.- A., *« Approches juridiques des cours d'eau et des estuaires en France »*, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 10, 2011, p. 11

GUTTINGER P., « *Le statut juridique de l'eau souterraine* », Économie rurale, 1992, pp. 66-69.

HELLIER E., *« La récupération domestique des eaux de pluie comme mode alternatif de gestion de l'eau : dimensions territoriales et enjeux urbanistiques actuels »*, Territoire en mouvement, Revue de géographie et aménagement, Université des Sciences et Technologies de Lille, 2015, 22 p.

HAGEGE B., « *Le Grenelle de l'environnement et la responsabilité environnementale : le défi d'une réforme «durable»* » Petites affiches, n° 147, 2008 , p.4.

HAIM V., *« Irrecevabilité du recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision d'un syndicat mixte d'alimentation en eau potable limitant le volume d'eau susceptible d'être fourni par jour »*, Recueil Dalloz, 1994 p 4.

HERTZOG R., *« Décentralisation : de l'organisation, de la gestion ou du pouvoir administratif ? »*, AJDA, 2002, p. 1149

HOORENS D., « *Le rôle des collectivités locales dans les politiques de services publics* » *in* « *le service public de demain* », Problèmes économiques, la documentation française, 2009, n°2967, pp.27-31

HOSTIOU René, *« Périmètres de protection des eaux destinées à la consommation humaine : le Conseil constitutionnel invalide les dispositions transitoires prévues par la loi du 24 juillet 2019 »*, *Droit administratif*, mai 2021, n° 5, 8 p.

HOUILLON J G., « *Jean Rivéro, démocratie et administration* », RFDA, 2009, p. 1057.

HOURTICQ J., *« Districts urbains et syndicats de communes »*, EDCE, 1961, p. 31.

JEANNOT G., *« Les services publics face aux mutations économiques et sociales : La situation des particuliers à l'égard des services publics »*, in *« Les services publics »*, documentation française, Problèmes économiques, cahier français, n°339, 2007, p. 38.

JEANTIN M., *« L'efficacité de l'engagement d'une association non déclarée par son représentant apparent »*, Note sous arrêt .A Versailles, mai 1990, Association des commerçants du centre commercial du Pont de Suresnes c/ SA S. Pass Conseil, Bulletin Joly Sociétés, n° 7-8, 1990, p. 648

JEZE G., « *Appréciation, par les gouvernements et leurs agents, de l'opportunité d'agri : Création, organisation et fonctionnement des services publics* », RDP, 1943, pp.1-27

JEGOUZO Y., *« Les communautés de communes et les communautés de villes : révolution, innovation ou redondance ?* », RFDA 1993 p. 3

JEGOUZO Y., *« La loi du 30 décembre 2006, de très diverses dispositions relatives à l'eau »*, AJDA 2007 p. 1162

JEGOUZO Y*., « Le droit et la gestion de l'eau : organisation administrative et conciliation des usages* », Le droit et la gestion de l'eau en France, 5 p.

JOURDAN F., *« Services publics - Les modes de gestion des transports publics : entre tradition et innovation »*, Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, n° 29-33, 2012, p. 2261

JOYE J.-F., « *Les E.P.C.I. à fiscalité propre : des collectivités territoriales mal nommées ?* », Petites affiches, n° 98, 2003, p. 4

Kada, N., « *L'État et le territoire : quelles missions pour quelle vision ? »*, *Revue française d'administration publique*, vol. 156, n°. 4, 2015, pp. 907-922.

LE BERRE C., *« La logique économique dans la définition du service public »*, RFDA 2008, p.50

LECUYER Y., « *Mutualisation et service public : les enjeux de la réforme* », Droit Administratif, n°3, Mars 2009, étude 6.

LEFORT J., *« La coopération intercommunale soustraite aux règles de concurrence »*, AJDA, 2013, p. 23

LEHOUX F., *« La difficile appréhension de la notion substantielle dans les DSP»*, Contrat public, n°157, 2015, pp. 64-68

LACHAUME J.-F., *« Le contentieux des contrats relatifs à la fourniture d'eau potable »*, Note sous Conseil d'Etat, 15 février 1993, *Commune de Nay-Bourdettes c/ Syndicat mixte d'alimentation en eau potable de la région Nord-Est de Pau*, RFDA, 1994, p.493

LACHAUME J.-F., « *Le décret n° 2001-184 du 23 février 2001 relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public local* », RFDA, 2001, p. 1063

LACHAUME J.-F., *« De la nécessaire prise en compte de la consommation réelle dans la tarification du service public de l'eau »*, Note sous Conseil d'Etat, 30 décembre 2002, *Commune de Quaix-en-Chartreuse*, RFDA, 2003 p.788.

LACHAUME J.-F., *« Réflexions naïves sur l'avenir du service public », in Mélanges. Labetoulle L*, Dalloz, 2007, p. 519 ; Regards croisés sur l'économie, Bientôt privés de services publics ?, n° 2, 2007

LONCLE P., et *al*, « *La participation des usagers : un enjeu de l'action publique locale »*, Revue française des affaires sociales n° 4, 2004, pp. 133-154.

LAGET S*., « La nature juridique du contrat de vente d'eau en gros »*, Petites affiches, 24 février 2005 n°39, p. 19, note sous arrêt, C.E., 15 septembre 2014, Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Req., n° 230901.

LAVOILOTTE M.-P et OLIVIER J., *« La LEMA et le renouvellement des institutions de l'eau* », Droit de l'environnement, n°152, 2007 p. 242

LETTERON R., *« Les aides des collectivités territoriales aux services publics. »*, AJDA 1993, p. 437

LLORENS F., *« Les ventes d'eau en gros sont des contrats de droit privé »*, Contrats et Marchés publics n° 5, 2001, comm. 90, 5 p.

LUCHAIRE Y., *« La persistance de la tutelle dans le droit des collectivités territoriales »*, AJDA 2009, p. 1134

LOOSDREGTH.-B., « *Services publics locaux : l'exemple de l'eau* » AJDA 1990, p.768

MACE M., et GUILLET R*., « L'eau du robinet : qualité et confiance du consommateur », in* Annales des Mines - Responsabilité et environnement, N°632011/3, pp. 109-112.

MAKKAOUI R., et DUBOIS J.-L., *« Nouvelles formes de gouvernance dans le domaine de l'eau. Apports et limites de la coopération décentralisée dans les pays en développement »*, Développement durable et territoires, Vol. 1, n° 1, 2010, 24 p.

MANCEBO F., *« La question de l'eau en Israël et dans les territoires palestiniens »* (The problem of the water in Israel and Palestinian Territories). In, SANGUIN A –L. et VEYRET Y.,

« Israël-Palestine / Risques naturels et territoires », *Bulletin de l'Association de géographes français,* 2005, pp. 25-35.

MARCOVICI L., « *Clause règlementaire et divisibilité des contrats »,* AJDA 2007 p.680

MARCOU G., « La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective » RFDA, 2010, p. 357

MAYORT C*., « Essai sur un procédé pour la distribution de l'eau potable »,* Extrait du Bulletin de la Société Vaudoise des Sciences naturelles, Librairie de Georges BRIDEL, 15.p.

MAZEAU L., et TORRE-SCHAUB M., *« Responsabilité »*, Cahiers Droit, Sciences & Technologies ?, 2014, 17 p.

MESCHERIAKOFF A-S, « *L'arrêt du Bac d'Eloka. Légende et réalité d'une gestion privée de la puissance publique », RDP*, 1988, p. 1072

MESCHERIAKOFF A-S., *« La planification française, entre centralisation et décentralisation »*, RFDA 1995 p. 999

MEL J., *« La notion de consommateur européen »*, petite affiche, n°22, p.5

MELLERAY. F., « *Incertitudes sur la notion d'ouvrage public »,* AJDA 2005, p.1376.

MESCHERIAKOFF A., *« L'arrêt Bac d'Eloka, légende et réalité d'une gestion privée de la puissance publique »*, RDP, 1988. p.1059

MICHEL J. (Dr), *« De l'influence de l'eau potable sur la santé publique »*, congrès international d'hygiène et de démographie, Bibliothèque des annales économiques, 1889. 3 p.

MILLWARD R, *« La distribution de l'eau dans les villes en Grande Bretagne aux XIXe et XXe siècles : le gouvernement municipal et le dilemme des compagnies privées »*, Histoire, économie & société, 2007, pp. 111-128.

MIQUEU C., *« Gestion qualitative et quantitative de l'eau »,* Revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques, GREP, v°.4 n° 199, 2008,p p.132-138

MOLINER-DUBOST M., *« Démocratie environnementale et participation des citoyens »*, AJDA 2011 p.259

MONEDIARIE G., *« La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte»*, Participations/1, n° 1, 2011, pp. 134-155

MONTGINOUL M., *« Structure tarifaire de l'Eau potable et de l'assainissement en France: état des lieux et évolution depuis la LEMA de 2006 »*, Techniques Sciences Méthodes, ASTEE/EDP Sciences, 2018, pp. 23-32

MONTGINOUL M., *« Les eaux alternatives à l'eau du réseau d'eau potable pour les ménages : un état des lieux. Ingénieries »* - E A T, IRSTEA, 2006, pp. 49 - 62

MONTGINOUL M. et *al.*, *« la présence d'un réseau de distribution d'eau brute dans une commune »*, Economie rurale, n° 310, 2009, pp. 57-73

MOZOL P., *« La coopération intercommunale depuis la loi du 12 juillet 1999 : un exemple de simplification réussie du droit »,* Petites affiches, 24 mai 2007 n° 104, p. 36

NAIM-GESBERT É., et PAYEN L., *« La responsabilité de l'État du fait de l'application de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. L'arrêt Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et a., … quinze ans après »*, Revue juridique de l'environnement n°2, V° 43, 2018, pp. 229-241.

NAUGES S., *« L'articulation entre droit commun de la concurrence et de la régulation sectorielle »*, AJDA, 2007, p. 672

NEVEU P., « *Contractualisation et mutualisation, outil de l'intercommunalité* », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 30, 2010, p. 2242

NINCINSKI S., « *L'arrêt Commune d'Olivet et les distributeurs d'eau »*, AJDA 2009, p. 1747.

NOGUELLOU R.., *« La gestion du service public de distribution de l'eau »*, Droit administratif, Mai 2007, p.3.

NOGUELLOU R., *« Rapport public 2010 : « L'eau et son droit »*, Droit Administratif n° 7, Juillet 2010, alerte 45. pp.3-4.

ORLANDINI J.-F., *« Les eaux de fontaines : une nouvelle source du domaine public »*, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 2014 n° 1, p. 69, Note sous T. Confl., 18 mars 2013, *MM. Orcière c/Commune de Rambaud* , n° 3887.

OTANDO G., *« Institutions, gouvernance et développement économique : problèmes, reformes et orientation de l'économie gabonaise »*, Marché et organisations, n°4, Volume 14, 2011, pp. 129-166

PASTOR J.-M., *« Présentation du projet de loi Grenelle 2* », AJDA, 2009, p. 4

PAULIAT H., *« l'évolution des modes de gestion des services publics locaux : un retour à la gestion publique »*, (JCP) La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 44-45, 2012, 4 p.

PEZON C., *« La dérégulation discrète de la distribution d'eau potable en France et l'émergence d'un nouvel acteur collectif, les abonnés* », Flux, n° 48-49, 2002, pp. 62-72.

PEZON C., et CANNEVA G., *« Petites communes et opérateurs privés : généalogie du modèle français de gestion des services d'eau potable »*, Espaces et sociétés, n° 139, 2009, p. 21-38.

PEZON C., *« Organisation et gestion des services d'eau potable en France hier et aujourd'hui »*, Revue d'économie industrielle, n° 127, 2009. pp. 131-154

POUILLADE H.-B., *« L'obligation de résultat d'une commune en matière de distribution d'eau potable »*, AJDA 2013 p. 697

POUPEAU D., *« Qualité de l'eau potable : les communes sont soumises à une obligation de résultat »*, Cass. 1re civ.., 28 novembre 2012, n° 11-26.814, AJDA, 2012, p. 2295

PUTA PAULIAT H., *« Accès à l'eau et tarification sociale de l'eau : l'expérimentation est lancée ! »*, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, n° 21, 2015, act. 436.

PERUJ.-Y., « *Les communautés d'agglomération fragilisées* », RAJF, décembre 2001, 5 p.

PETIT O., *« La politique de gestion des eaux souterraines en France »*, Économie rurale n° 309, 2009. Pp.50-64

PFLIEGER G., *« les associations d'usagers de l'eau »*, in *« le foisonnement associative »*, les annales de la recherche urbaine, n°89, pp. 150-153.

PLANCKE M. et CHRISTIAM D., *«Chronique de jurisprudence 2008-2009-Intercommunalité »*, JCP, Semaine juridique, Ed. Administration et collectivités territoriales, N°1, 2010, p.16.

PRIET F., « *Rapport introductif : La coopération entre collectivités publiques* », Petites affiches, 2010, n° 186, p. 3

PRIEUR S., *« La fourniture de l'eau potable par une communes est une obligation de résultat »*, Gazette du palais, n°024, 2013, p ?

REROLLE A., *« De l'alchimie de l'eau à l'alchimie juridique : vers la reconnaissance de la valeur environnementale de l'eau ? »* Droit et culture, n° 68, L'harmattan, 2014, p.165-184

RICHER L., « *Les services de l'eau potable et de l'assainissement dans la loi sur l'eau - La loi à la traîne de la jurisprudence* », AJDA, 2007, p. 1168.

RICHER L., *« Réformes de février 1995 relatives aux conventions de délégation de service public et aux marchés publics »*, AJDA, 1995 p.295

RICHER L., *« Notion de clause règlementaire »*, AJDA 1995 p.941

ROCHER D. et *al*, *« On ne badine pas avec l'eau potable »*, Gazette du Palais, 2001, n° 149, p. 44

ROCK A. et *al*, *« Le droit à l'eau, un rêve pour bon nombre d'Haïtiens »*, article de presse, Ed. Le Matin - Pétion-Ville, mars 2007,

ROMAIN D., *« L'usager vulnérable »*, RFDA, 2013, p.486

ROMI R., « *Quelques réflexions sur la répartition des compétences d'environnement dans les pays membres du conseil de l'Europe »*, Petites affiches, n° 77, 1995, p. 17.

SABLIERE P., *« L'usager du service public industriel et commercial»*, AJDA 2006, p. 237.

SAUTEREAU N., *« La loi NOTRé et le petit cycle de l'eau : de l'erreur stratégique à la stratégie masquée ?»*, Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 23, 2016, p. 2171

SEILLER B., *« l'érosion de la distinction SPA-SPIC »* AJDA, 2005, pp. 417-422

SIMILIE M.-M. et BAUDY P., « *Les services en réseau : transformations, défis et enjeux, les services publics locaux : l'exemple de l'eau », in « les services publics* », Cahiers français, n°339, Documentation française, 2007, pp.83-87

SIRINELLI J., *« les recours des usagers contre les gestionnaires de services publics* », Droit Administratif n° 1, 2012, étude 1

SIRONNEAU J., *« la nouvelle loi sur l'eau dans une gestion équilibrée »*, in Revue -juridique de l'Environnement, n°2, 1992, pp 137-233

SOHNLE J., *« Le droit international des ressources en eau douce : solidarité contre la souveraineté »*, Monde européen et international, La documentation française, 2002, p. 439.

SOHNLE J., *« La captation des ressources en eau douce : la notion de dette à la lumière des marchés d'eau internationaux »*, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 26, 2016, 20 p.

SOLEIL S. et al. « *Centralisation/Décentralisation, Retour sur quelques certitudes historiques* », AJDA 2005, p. 760

SMETS H., *« Le droit de l'homme a l'eau et a l'assainissement est finalement reconnu »*, Revue juridique de l'environnement n°1, V° 36, 2011, pp. 79-89.

SMETS H., « *La sensibilisation aux valeurs liées à l'eau et à la bonne gouvernance* », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 1, 2003, p, ??

SMETS H., *« De nouveaux progrès dans la mise en œuvre du droit à l'eau potable »*, Dr. Env. n° 213, 2013, 22 p.

TALBOT D., *« La gouvernance locale, une forme de développement local et durable? Une illustration par les pays »*, Développement durable et territoires, Dossier n°7, 2006, p ?

TARTOUR L., *« L'intercommunalité, source de marges de manœuvre financière »,* Revue française de Finances Publiques, 2012, n° 119, p. 35

PEYRYCAL J.-M., « *Les contrats de prestation entre collectivités publiques : réflexions et interrogations»*, AJDA 2000, p. 581

PEYRYCAL J.-M., « *Transfert de biens entre collectivités publiques, Pour un assouplissement du droit de la domanialité publique* », AJDA, 2002, p. 1157

ROUAULT. M.-C., « *Fontaine, qui peut boire de ton eau ?* », Revue Lamy Collectivités territoriales – 2013, Lamyline.fr, Note sous arrêt du T. confl. 18 mars 2013, n° 3887, *Consorts Orcière c/ Commune de Rambaud,* Rec. Lebon

RIBOT C., « *La gestion administrative de l'eau au niveau communautaire* », Gazette du Palais, n° 158, 2001, p.27

RIBOT C., et VIDELIN J.-C., « *Les modes de gestion publique du service public culturel* », AJDA, 2000, p. 136

RIBOT C., « *Les réformes introduites par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques : impatients espoirs ou doutes résignés ?* », JCP Environnement, 2007, p.9-16

ROCHER D., « *L'eau : un droit de l'homme payant ?»*, Gazette du Palais, 2005, n° 62, p. 4

ROCHER D., « *La facture d'eau, miroir du droit»*, Gazette du Palais, 2003, n° 238, p. 4.

SAVARIT I., *« Le patrimoine commun de la nation, déclaration de principe ou notion juridique à part entière ?* », RFDA 1998, p. 305

SEGUR P., « *l'accroissement des pouvoirs du préfet dans le cadre de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992* », RDR, n°218, 1993, p.474.

SOHNELE J., *« La captation des ressources en eau douce : la notion de dette à la lumière des marchés d'eau internationaux »,* VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 26, 2016, 20 p.

THIEFFRY P., « *La directive-cadre sur l'eau : transposition encadrée, mise en oeuvre au fil de... l'eau* », AJDA, 2007, p. 1177.

UBAUD-BERGERON M., *« La qualification juridique des contrats administratifs face à la complexité : l'exemple des conventions d'aménagement urbain» in* Mélanges Jean-Philippe COLSON, *« Environnement »*, PUG, Coll. Droit public, sciences politiques, 2004, p.16

VAN DEN ABEELE E, « *Les services d'intérêt général. État du débat européen »*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 1901-1902), 2005/36, p. 5-72.

VAN LANG A., *« Développement durable, un défi pour le droit »*, Defrénois, n°11, 2008, p ?

VERPAUX M., « *Vraie ou fausse coopération intercommunale : comment les distinguer ?»*, AJDA, 2009, 1946 p.

WELS Y., *« Quand Troyes et son contrat de gestion d'eau vont à vau l'eau »*, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 29, 2014, p.2229.

ZILLER J., *« Fragmentation / Participation : quelle bonne dimension ? »*, Pouvoirs : Revue française d'études constitutionnelles et politiques, n° 95, 2000, pp. 19-31.

Lois, ordonnances, décrets et arrêtés

Lois

Loi ordinaire n° ???, du 8 avril 1898, sur le régime des eaux, J.O.R.F du 10 avril 1898.

Loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, J.O. 18 décembre 1964.

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JORF, 9 janvier 1983

Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-3 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JORF, 23 juillet 1983.

Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau J.O.R.F, du 4 janvier 1992

Loi n° 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale, J.O.R.F du 8 Février 1992.

Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques

Loi n° 95-101 du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, *dite loi « Barnier »*, J.O.R.F, du 3 février 1995.

Loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public, J.O.R.F du 9 février 1995

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, J.O.R.F, du 5 février 1995.

Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, J.O.R.F, du 29 juin 1999.

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, J.O.R.F, du 13 juillet 1999

Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer JORF, 14 décembre 2000.

Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier**,** J.O.R.F, n°288 du 12 décembre 2001

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, J.O.R.F, 28 février 2002

Loi n° 2003-276 du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République, J.O.R.F, du 29 mars 2003

Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003, de programme pour l'outre-mer, JORF n°167 du 22 juillet 2003

Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003, relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, J.O.R.F, 31 juillet 2003

Loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, J.O.R.F, du 2 août 2003

Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003, relative au référendum local, J.O.R.F, 2 août 2003

Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004, prise en application de l'article 72-2 de la constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, J.O.R.F, 30 juillet

2004

Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique,

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, J.O.R.F, 17 août 2004

Loi n° 2005 – 95 du 09 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement J.O.R.F, 10 février 2005 (texte n°1.)

Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, J.O.R.F n°0051 du 2 mars 2005

Loi n° 2005-289 du 30 mars 2005 autorisant l'approbation du protocole sur l'eau et sur la santé à la convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontalières et des lacs internationaux, J.O.R.F du 31 mars 2005, p.5793, texte 3.

Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, *JO* 31 décembre 2006.

Loi n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement. Texte du 01 aout 2008, J.O.R.F, du 02 aout 2008.

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement - Loi Grenelle 2 – J.O.R.F, du 13 Juillet 2010.

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, J.O.R.F, du 17 décembre 2010

Loi nº 2011-156 du 7 février 2011, relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, J.O.R.F, du 8 février 2011.

Loi nº 2011-525 du 17 mai 2011, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, J.O.R.F, du 18 mai 2011.

La loi n°2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale, J.O.R.F, du 1 mars 2012

Loi n° 2012-1460, 27 décembre 2012, relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, J.O.R.F, du 28 Décembre 2012

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. J.O.R.F, du 16 avril 2013.

Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, J.O.R.F du 18 mai 2013.

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, J.O.R.F, du 28 janvier 2014.

Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 *relative à la consommation***,** J.O.R.F du 18 mars 2014

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, J.O.R.F du 9 août 2016

Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, J.O.R.F n°0287 du 10 décembre 2016

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, J.O.R.F. du 5 août 2018

Ordonnances

Ordonnance n° 86-1243 du 1 décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, J.O.R.F du 07 juillet 2006

Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics

Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, JORF du 22 avril 2006

Ordonnance n° 2010-1232 du 21 octobre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'environnement, J.O.R.F du 22 octobre 2010

Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, J.O.R.F du 5 août 2016

Décrets

Décret n° 55-850 du 18 juin 1955, fixant les conditions de concession, de radiation et de déclassement des voies d'eau faisant partie du domaine public de l'État, J.O.R.F. du 21 juin 1955.

Décret n° 95-363 du 5 avril 1995 modifiant le décret n° 89-3 du 3 janvier 1989 modifié relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles

Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, J.O.R.F du 28 février 2009.

Décret n°92-1041 du 24 septembre 1992 relatif à la limitation ou à la suspension provisoire des usages de l'eau.

Décret n° 94-841 du 26 septembre 1994 relatif aux conditions d'information sur la qualité de l'eau distribuée en vue de la consommation humaine.

Décret n°95-632 du 6 mai 1995 relatif aux comités de bassin créés par l'article 44 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

Décret n°97-304 du 28 mars 1997 portant abrogation des décrets d'extension du décret-loi du 8 août 1935 relatif à la protection des eaux souterraines.

Décrets n°89-3 et n°2001-1220 du 20 décembre 2001, relatif eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles, J.O.R.F du 22 décembre 2001.

Décret n° 2001-184 du 23 février 2001 relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public et modifiant la partie Réglementaire du code général des collectivités territoriales, JORF du 27 février 2001.

Décret n°2001-1220 du 20 décembre 2001 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles, .J.ORF n°297 du 22 décembre 2001.

Décret n° 2001-1324 du 28 décembre 2001 relatif aux offices de l'eau des départements d'outre-mer, J.O.R.F n°302 du 29 décembre 2001.

Décret n°2005-1329 du 21 octobre 2005 pris pour l'application des articles L. 212-3 à L. 212-7 du code de l'environnement et modifiant le décret n° 92-1042 du 24 septembre 1992.

Décret n° 2006-881 du 17 juillet 2006 modifiant le décret no 93-743 du 29 mars 1993 relatif à la Nomenclature des opérations soumises à autorisation ou à déclaration en application de l'article 10 de la loi no 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et le décret no 94-354 du 29 avril 1994 relatif aux zones de répartition des eaux.

Décret n° 2007-978 du 15 mai 2007, relatif aux eaux closes. J.O.R.F du 16 Mai 2007.

Décret n°2007-675 du 2 mai 2007 pris pour l'application de l'article L. 2224-5 et modifiant les annexes V et VI du code général des collectivités territoriales

Décret n° 2007-679 du 3 mai 2007 portant publication de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985, J.O.R.F du 5 mai 2007

Décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau

Décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008, portant création du comité pour la réforme des collectivités locales, J.O.R.F, du 24 Octobre 2008.

Décret n° 2009-218 du 24 février 2009 relatif aux redevances perçues par les offices de l'eau des départements d'outre-mer, J.O.R.F. du 26 Février 2009

Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, JORF du 17 février 2010

Décret n° 2010-336 du 31 mars 2010, portant création des agences régionales de santé, J.O.R.F du 1 avril 2010

Décret n° 2010-370 du 13 avril 2010, portant création du Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement

Décret n° 2010-947 du 25 août 2010, portant désignation des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement appelées à siéger au Conseil économique, social et environnemental

Décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012, relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'actions pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable, J.O.R.F du 28 janvier 2012

Décret n°2012-97 du 29 janvier 2012 relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'actions pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable, J.O.R.F n°0024 du 28 janvier 2012

Décret n° 2012-1078 du 24 septembre 2012, relatif à la facturation en cas de fuites sur les canalisations d'eau potable après compteur. J.O.R.F, du 26 septembre 2012

Décret n° 2013-625 du 15 juillet 2013, relatif aux autorisations temporaires de prélèvement en eau : J.O.R.F du 17 juillet 2013.

Décret n° 2014-274 du 27 février 2014, modifiant le décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau, J.O.R.F du 1 mars 2014

Décret n° 2014-722 du 27 juin 2014, relatif aux comités de bassin, J.O.R.F du 29 juin 2014

Décret n° 2014-846 du 28 juillet 2014 relatif aux missions d'appui technique de bassin, J.O.R.F du 30 juillet 2014

Décret n° 2015-416 du 14 avril 2015, fixant la liste des collectivités territoriales et de leurs groupements retenus pour participer à l'expérimentation en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau, J.O.R.F du 16 avril 2015

Décret n° 2015-962 du 31 juillet 2015 modifiant et complétant la liste des collectivités territoriales et de leurs groupements retenus pour participer à l'expérimentation en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau fixée par le décret n° 2015-416 du 14 avril 2015

Arrêtés

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Arrêté du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement du 10 juillet 1996 relatif aux factures de distribution de l'eau et de collecte et de traitement des eaux usées. J.O.R.F, du 23 juillet 1996.

Arrêté du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation, J.O.R.F, du 3 mars 1998,

Arrêté du 11 septembre 2003 portant application du décret n° 96-102 du 2 février 1996 et fixant les prescriptions générales applicables aux prélèvements soumis à déclaration en application des articles L. 214-1 à L. 214-3 du code de l'environnement et relevant des rubriques 1.1.2.0, 1.2.1.0, 1.2.2.0 ou 1.3.1.0 de la nomenclature annexée au décret n° 93-743 du 29 mars 1993 modifié.

Arrêté du 11 janvier 2007 relatif au programme de prélèvements et d'analyses du contrôle sanitaire pour les eaux fournies par un réseau de distribution, pris en application des articles R. 1321-10, R. 1321-15 et R. 1321-16 du code de la santé publique.

Arrêté du 2 mai 2007 relatif aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement

Arrêté du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, du 2 décembre 2013 modifiant l'arrêté du 2 mai 2007 relatif aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement, J.O.R.F. n°0294 du 19 décembre 2013.

Arrêté du 21 août 2008 relatif à la récupération des eaux de pluie et à leur usage à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments, J.O.R.F du 28 aout 2008

Décret n° 2009-1466 du 1er décembre 2009 portant publication du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, et de certains actes connexes, J.O.R.F du 2 décembre 2009

Arrêté du 21 janvier 2010 modifiant l'arrêté du 11 janvier 2007 relatif au programme de prélèvements et d'analyses du contrôle sanitaire pour les eaux fournies par un réseau de distribution,

pris en application des articles R. 1321-10, R. 1321-15 et R. 1321-16 du code de la santé publique, J.O.R.F. du 7 mars 2010.

Arrêté du 25 janvier 2010 relatif aux méthodes et critères d'évaluation de l'état écologique, de l'état chimique et du potentiel écologique des eaux de surface pris en application des articles R. 212-10, R. 212-11 et R. 212-18 du code de l'environnement, J.O.R.F. du 24 février 2010

Arrêté du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charges des technologies vertes et des négociations sur le climat, du 26 juillet 2010 approuvant le schéma national des données sur l'eau, J.O.R.F. du 24 août 2010

Arrêté du 19 décembre 2011 relatif à la mesure des prélèvements d'eau et aux modalités de calcul de l'assiette de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau

Arrêté du 2 décembre 2013 modifiant l'arrêté du 2 mai 2007 relatif aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement, J.O.R.F. du 19 décembre 2013

Arrêté du 11 avril 2014 modifiant l'arrêté du 25 janvier 2010 relatif aux méthodes et critères d'évaluation de l'état écologique, de l'état chimique et du potentiel écologique des eaux de surface pris en application des articles R. 212-10, R. 212-11 et R. 212-18 du code de l'environnement, J.O.R.F. du 16 mai 2014

Arrêté du Ministère de l'écologie, de l'industrie et du numérique, du 22 janvier 2015 relatif aux modalités d'exonération des frais liés au rejet de paiement d'une facture d'eau, JORF du 31 janvier 2015

Arrêté du 13 septembre 2015 modifiant l'arrêté du 16 mai 2005 portant délimitation des bassins ou groupements de bassins en vue de l'élaboration et de la mise à jour des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, J.O.R.F. du 24 octobre 2015

Arrêté du 28 avril 2016 modifiant l'arrêté du 10 juillet 1996 relatif aux factures de distribution de l'eau et de collecte et de traitement des eaux usées, J.O.R.F du 5 mai 2016

Arrêtés préfectoraux

Arrêté préfectoral n°2008/2005 AD/1/4, du 18 décembre 2008, relatif à l'identification et à la gestion du domaine public fluvial de l'Etat en Guadeloupe, Préfecture de la région Guadeloupe, Recueil des actes administratifs, Août 2008

Arrêté préfectoral n° 2008-1039 AD1/4 du 1er août 2008 portant mise en demeure la commune de Sainte-Rose de régulariser ses prélèvements d'eau en vue de la consommation humaine, Préfecture de la région Guadeloupe, Recueil des actes administratifs, Août 2008

Arrêté préfectoral n° 2008-1040 ADl/4 du 1er août 2008 portant mise en demeure la Communauté des Communes du Sud Basse-Terre de régulariser ses prélèvements d'eau en vue de la consommation humaine, Préfecture de la région Guadeloupe, Recueil des actes administratifs, Août 2008

Arrêté préfectoral n° 2008-1042 AD1/4 du 1er août 2008 portant mise en demeure le Syndicat Intercommunal d'Alimentation en eau et Assainissement de la Guadeloupe de régulariser ses prélèvements d'eau en vue de la consommation humaine, Préfecture de la région Guadeloupe, Recueil des actes administratifs, Août 2008

Arrêté préfectoral n° 2008-1043 AD1/4 du 1er août 2008 portant mise en demeure le Syndicat Intercommunal de la Côte Sous-le-Vent de régulariser ses prélèvements d'eau en vue de la

consommation humaine, Préfecture de la région Guadeloupe, Recueil des actes administratifs, Août 2008

Arrêté préfectoral n° 2008-1048 AD1/4 du 1er août 2008 portant mise en demeure la commune de Vieux-Fort de régulariser ses prélèvements d'eau en vue de la consommation humaine, Préfecture de la région Guadeloupe, Recueil des actes administratifs, Août 2008

Arrêté préfectoral n°2008-2005 AD/1/4 du 18 décembre 2008 relatif à l'identification et à la gestion du domaine public fluvial de l'Etat en Guadeloupe, Préfecture de la Région Guadeloupe, recueil des actes administratif, numéro spécial du 9 décembre 2008.

Arrêté préfectoral n°2008/2042/ADII/2 portant création de la Communauté d'agglomération Cap excellence, Préfecture de la région Guadeloupe, Recueil des actes administratifs, Août 2008

Arrêté n°2011-1332 SG/DICTAJ/BRA du 30 décembre 2011 relatif au schéma départemental de coopération intercommunal de la Guadeloupe.

Arrêté préfectoral n° 2012/ ?/ DICTAJ/BRA portant sur la délimitation de la zone de protection de l'aire d'alimentation des sources de Belle Eau Cadeau et Tabacco du Syndicat Intercommunal d'Alimentation en eau et d'Assainissement de la Guadeloupe (S.I.A.E.A.G) située sur la commune de Capesterre Belle Eau.

Arrêté cadre n°2012-1206 SG/DEAL délimitant des zones d'alerte e définissant les mesures de limitation ou de restriction des usagers de l'eau en vue de la préservation de la ressource en eau en Guadeloupe du 07 novembre 2012

Arrêté préfectoral n °2013-016SG/ DICTAJ/ BRA du 10 janvier 2013 portant déclaration d'utilité publique de la dérivation des eaux souterraines par le syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe, et de l'établissement des périmètres de protection des captages des sources de Belle- Eau Cadeau et Tabaco sur la commune de Capesterre- Belle- Eau, et autorisant l'utilisation de l'eau prélevée a partir des captages en vue de la consommation humaine.

Arrêté préfectoral, n° DEAL/RN-2014-022 du 20 juin 2014 portant renouvellement de la composition du comité de bassin de la Guadeloupe.

Arrêté préfectoral, n° DEAL/RN-2014-042 du 13 novembre 2014 portant nomination de la composition du comité de bassin de la Guadeloupe.

Arrêté DEAL/RN-2014-005, n°201485-0001 du 26 mars 2014, portant restrictions provisoires en matières d'usager d'eau, Préfet de la région Guadeloupe, recueil des actes administratif, n°19 - mars 2014

Arrêté DEAL/RN n°2015-012 du 13 mai 2015 portant restriction provisoires en matière d'usage d'eau, Préfet de la région Guadeloupe, Recueil des actes administratif, n°19 - mai 2015

Arrêté n°2015-016 modifiant l'arrêté n°2015-036, portant restriction provisoires en matière d'usage d'eau, Préfet de la région Guadeloupe, Recueil des actes administratif, spécial n°23 - juin 2015, acte publié le 12 juin 2015

Arrêté n°2015-058 SG-DICTAJ-BRA du 15 juin 2015 portant statuts de la communauté d'agglomération Grand Sud Caraïbe, Préfet de la région Guadeloupe, Recueil des actes administratif, n° 24 du juin 2015, Acte publié le 18 juin 2015

Arrêté n°2015-061 SG-DICTAJ-BRA du 16 juin 2015 portant ouverture conjoint d'une enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique et d'une enquête publique parcellaire sur demande d'autorisation de périmètres de protection concernant les sources de l'Hermitage, commune de Trois rivière, Préfet de la région Guadeloupe, Recueil des actes administratif, n° 24 - juin 2015, Acte publié le 18 juin 2015

Arrêté DEAL/RN n°2015-033 du 11 aout 2015 portant restriction provisoires en matière d'usage d'eau, Préfet de la région Guadeloupe, Recueil des actes administratif, Aout 2015

Arrêté du 5 novembre 2015 portant sur le classement des cours d'eau de Guadeloupe au titre du 1° du I de l'article L. 214-17 du code de l'environnement, J.O.R.F n°0269 du 20 novembre 2015

Arrêté du 30 novembre 2015 portant approbation du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin de Guadeloupe pour la période 2016-2021 et arrêtant le programme de mesures correspondant J.O.R.F du 20 décembre 2015.

Arrêté n°2016-003 SG-DICTAJ-BRA du 12 janvier 2016 portant ouverture conjointe d'une enquête publique parcellaire sur les demandes d'autorisation d'établissement de périmètre de protection concernant les prises d'eau de Carbet, et de Pérou, et du barrage de Dumanoir, commune de Capesterre-Belle-Eau, présentées par le conseil départemental de la Guadeloupe.

Arrêté n°2016-089 SG-DICTAJ-BRA du 21 janvier 2016, avis d'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique de l'établissement des périmètres de protection autour de de la prise d'eau des parcelles nécessaires à la construction desdits périmètres.

Arrêté DEAL/RN n°2017- du 23 septembre 2017 portant restriction provisoires en matière d'usage d'eau, Préfet de la région Guadeloupe, Recueil des actes administratif, septembre 2017

Arrêté du 6 août 2020 relatif aux modalités d'instauration d'un simple périmètre de protection immédiate pour les captages d'eau destinée à la consommation humaine pris en application des dispositions de l'article L. 1321-2 du code de la santé publique

Chartes, Directives, circulaires, instructions

Chartes

Charte européenne de l'autonomie locale adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985, dont l'approbation a été autorisée par la loi n° 2006-823 du 10 juillet 2006 et qui a été ratifiée le 17 janvier 2007

Directives

Directive n°75/440/CEE du 16 juin 1975 concernant *« la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres »*. J.O.C.E., L 194 du 25 juillet 1975.

Directive n°79/869/CEE du 9 octobre 1979 relative « aux méthodes de mesures et à la fréquence des échantillonnages de l'analyse des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres », J.O.C.E. L 271 du 29 octobre 1979

Directive n° 80/68/CEE du Conseil, du 17 décembre 1979, concernant *« la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses »*

Directive n° 80/778 du 15 juillet 1980, relative à *« la qualité des eaux destinées à la consommation humaine »*, J.O.C.E. du 30 août 1980

Directive n° 91/271 du 21/05/91 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, J.O.C.E., n° L 135 du 30 mai 1991

Directive n° 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant « la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir des sources agricoles », J.O.C.E, n°375 du 31 décembre 1991.

Directive n° 92/43/CEE du 21 mai 1992 dite, *« Habitats »,* concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sont les pierres angulaires de la politique européenne en matière de biodiversité.

Directive n° 98/83/CE du 03 novembre 1998 relative à « *la qualité des eaux destinées à la consommation humaine* », J.O.C.E. n° L 330 du 5 décembre 1998 et rectificatif J.O.C.E., n° L 111 du 20 avril 2001

Directive n°80/68 du 17 décembre 1979, relative à *« l'eau souterraine »,* J.O.C.E. du 26 janvier 1980 nº L. 20 p. 43 modifiée par la directive 91/692/CEE, J.O. nº L. 377 du 31 décembre 1991 p.48. Le cinquième considérant du projet mentionne les résolutions du 25 février 1992 et 20 février 1995 par lesquelles le Conseil demande un programme d'action concernant les eaux souterraines et une révision de la directive 80/68.

Directive proposée *sur « la qualité écologique des eaux de surface* », J.O.C.E. du 10 août 1994, nº C. 222, p. 6.

Directive CE n° 2000/60 du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant *« un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau »,* J.O.C.E. n° L.327 du 22 décembre 2000 transposé en droit français par la loi n°2004-338 du 21 avril 2004, J.O.R.F du 22 avril 2004)

Directive n°2004/35/CE du 21 avril 2004 sur « *la responsabilité environnementale***,** *transposée par la loi n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement. »*

Directive n°2007/60 du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, J.O.U.E, L 288/27 du 6 novembre 2007

Directive 2008/105/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau, J.O.U.E, L 348 du 24 décembre 2008

La directive n° 2009/147/CE du 30 novembre 2009, Dite « *Oiseaux »,* concernant l'état de conservation des oiseaux sauvages

Directive n° 2013/39/UE du 12 aout 2013 modifiant les directives 2000/60/CE et 2008/105/CE en ce qui concerne les substances prioritaires pour la politique dans le domaine de l'eau.

Convention d'Aarhus, du 25 juin 1998 par la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-NU), en vigueur le 30 octobre 2001. Ratifiée par la France le 8 juillet 2002, vigueur le 6 octobre 2002 (loi n° 2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de la Convention d'Aarhus et décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la Convention d'Aarhus)

Circulaires et notes

Circulaires

Circulaire du 07 aout 1987 relative à la gestion par les collectivités locales de leurs services publics locaux

Circulaire du 24 juillet 1990 relative à la mise en place des périmètres de protection des points de prélèvements d'eau destinée à la consommation humaine, J.O du 13 septembre 1990.

Circulaire DGS/VS4/ENV/INT/FP n° 97-2 du 2 janvier 1997 relative à la mise en place des périmètres de protection des points de prélèvement d'eau destinée à la consommation humain, Bulletin officiel du ministère chargé de la santé n° 97/3 p. 161-167

Circulaire, NOR/INT/B/05/00105/C du 23 novembre 2005 sur l'intercommunalité

Circulaire, DCE n° 2008/25 du 6 février 2008 relative au classement des cours d'eau au titre de l'article L. 214-17-I du code de l'environnement et aux obligations qui en découlent pour les ouvrages.

Circulaire, NOR/DEV/0/08/10872/C n°12/DE du 28 avril 2008, sur la mise en œuvre du rapport sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement en application du décret n° 2007-675 du 2 mai 2007.

Circulaire du 25 janvier 2010 relative à la mise en œuvre par l'Etat et ses établissements publics d'un plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau

Circulaire du 3 août 2010 relative à la résorption des déséquilibres quantitatifs en matière de prélèvements d'eau et gestion collective des prélèvements d'irrigation dans les bassins où l'écart entre le volume prélevé en année quinquennale sèche et le volume prélevable est supérieur à un seuil de l'ordre de 30 %, BO min. écologie n° 2010/17, 25 septembre 2010

Circulaire du Ministère de l'intérieur, INTE1513249J, du 08 juin 2015 février 2008 relative à la responsabilité du Préfet en cas de crise.

Circulaire du 29 juin 2016 des ministères de l'Environnement, de l'énergie et de la mer et des Outremer, relative au plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion, Mayotte et Saint-Martin

Notes

Note du 7 novembre 2016, NOR : DEVL1623437N, relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau, texte non paru au Journal officiel

Note d'information, N°DGS/EA4/2016/388 du 16 décembre 2016 relative à la diffusion de l'outil d'évaluation concernant l'équité en matière d'accès à l'eau potable et à l'assainissement développé dans le cadre des travaux du Protocole sur l'eau et la santé.

Instructions

Instruction DGS/EA4 n° 2010-424 du 9 décembre 2010 relative à la gestion des risques sanitaires en cas de dépassement des limites de qualité des eaux destinées à la consommation humaine pour les pesticides en application des articles R.1321-26 à R.1321-36 du code de la santé publique, J.O.R.F du 15 févier 2011.

Instruction du 16 juin 2015 relative au doublement du taux de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau pour l'usage *« alimentation en eau potable »*, B.O.D.D., N° 13 du 25 juillet 2015

Instruction du Gouvernement, NOR : DEVL1505433J, du 21 octobre 2015 relative à l'attribution de la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI)

Instruction, NOR/INTB1822718, du 28 aout 2018 relative à l'application de 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

Index de la jurisprudence

Jurisprudence administrative

C.E., 23 octobre 1835, *Delorme*, rec. Lebon, p. 578

C.E., 27 avril 1877, *ville de Poitiers*, Rec. Lebon, p. 385

C.E., 28 décembre 1877, *ville de Carpentras*, Rec. Lebon, p. 1058

C.E., 10 juin 1921, *Commune de Monségur*, Rec. Lebon, p. 573

C.E., 22 décembre 1921, *Sté générale d'armement, Rec. Lebon p. 1109*

C.E., 21 janvier 1927, *Compagnie générale des eaux*, Rec. Lebon, p.94

C.E., 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, req., nº 678, Rec. Lebon, p. 583

CE., Ass., 21 novembre 1958, *Syndicat national des transporteurs aériens*, D. 1960, Rec. Lebon, p.475

C.E., 7 novembre 1934, *Association des propriétaires algériens*, Rec. Lebon, p. 1013

C.E., 25 mai 1935, *Vve Fauvel*, Rec. Lebon, p. 607

C.E., 13 mai 1938, *Caisse primaire « aide et protection »* Rec. Lebon, p. 417

C.E, Ass., 20 décembre1938, *Cambieri*, Rec. Lebon, p. 962

C.E., 2 novembre 1939, *Grosdenier*, Rec. Lebon, p. 549

C.E. Sect., 19 Octobre 1956, *Société « le Béton »*, Rec. Lebon, p. 375

C.E. Sect., 25 avril 1958, *Dame Vve Barbaza*, Rec. Lebon p. 228

C.E., 21 novembre 1958 *Syndicat national des transporteurs aériens*, Rec. Lebon, p. 572

C.E Sect., 4 mars 1960, *Fédération nationale des industries chimiques et parties similaires*, Rec. Lebon p.169

C.E., 13 oct. 1961, *Etablissements Campanon-Rey*, C.J.E.G. 1963, p. 17

C.E., 30 mai 1962, *Parmentier*, Rec. Lebon, p. 912.

C.E., 16 novembre 1962, *Ville de Grenoble*, rec. Lebon, p. 611

C.E., Sect., 24 nov. 1967, *D^lle^ Labat*, Req., n° 66729, Rec. Lebon, p. 444

C.E., 16 octobre 1970, *Commune Saint-Vallier*, Rec. Lebon, p. 583

C.E., 2 décembre 1970, *Société des eaux de Marseille c/ Del Corso*, AJDA avril 1971, II, p. 245-249.

C.E., 28 mai 1971, *Min. Équip. c/ Féd. des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « Ville Nouvelle Est »*, Rec. Lebon,

C.E., 9 novembre 1973, *Commune de Pointe-à-Pitre*, req., n° 80.724, Rec. Lebon, p. 631.

C.E., Sect., 10 mai1974, *Denoyez et Chorques*, req., 88032/88148, Rec. Lebon, p. 274

C.E., 30 juin 1976, *EDF c/Dame Pichon*, Dr. adm. 1976, n° 259

C.E., 9 mai 1980, *Abdesselem*, Rec. Lebon, p. 634.

C.E., 23 mai 1980, *Carpentier*, Rec. Lebon, p. 643.

C.E., 6 février 1981, *Adam*, RDP 1981, p.1467.

C.E, 13 mars 1985, *Ville de Cayenne et autres*, Rec. Lebon, p. 76

C.E., 7 octobre 1986, avis n° 340 609

C.E., 29 avril 1988, *Union régionale de coopérative agricole [UNICOPA]*, Rec. Lebon T. P.667

C.E., 27 juin 1994, *Charpentier*, req., n° 85436, Rec. Lebon p. 334

C.E., 4 novembre 1994, *Département de la Sarthe*, req. n° 996643, Rec. Lebon

C.E., 26 juillet 1996, *association Narbonne Liberté 89*, req., n°130363, Rec. Lebon, p. 754

C.E., 6 novembre 1998, *Comité national interprofessionnel de l'horticulture florale et ornementale et des pépinières (CNJH), req., n°171317, Rec. Lebon p. 387.*

C.E., 30 décembre 1998, *Commune de Gluiras*, req., n° 169361, Rec. Lebon

C.E., 9 avril 1999 *Commune de Bandol*, req., n° 170999 Rec. Lebon

C.E., 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Barœul*, req., n° 193716 du 29, Rec. Lebon

C.E., 30 juin 1999, *Syndicat Mixte du Traitement des Ordures Ménagères Centre Ouest Seine-et-Marnais (SMITOM)*, Req., n° 198147, Rec. Lebon T.

C.E., 11 juillet 2001, *Sté des eaux du Nord*, req., n° 221458, Rec. Lebon T.

C.E. Sect., 8 mars 2002, M. *Ratie et autres*, req., n° 231843, rec. Lebon, p. 1152

C.E., Section, 30 avril 2003, *Syndicat professionnel des exploitants indépendants des réseaux d'eau et d'assainissement*, Rec. Lebon, p. 189

C.E., Sect., 30 juillet 2003, *Compagnie générale des eaux*, Rec. Lebon, p. 680

C.E., 15 septembre 2004, *Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement*, Req., no 230901, Rec. Lebon T.

C.E., 5 janvier 2005, *Société des eaux du Nord*, Req., n° 265938, Rec. Lebon p.6

C.E., 26 octobre 2005, *Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine, n° 283379*, Rec. Lebon

C.E., 28 juin 2006, *Syndicat intercommunal d'alimentation en eau de la moyenne vallée du Gier*, Req., n° 288459, Inédit au Rec. Lebon

C.E., 4 mai 2007, *Syndicat intercommunal de la région d'Yvelines pour l'adduction d'eau*, Req., n° 268103, Rec. Lebon T.

C.E., Ass., 16 juillet 2007, *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital*, Req., n° 293229, Rec. Lebon T.

C.E., Sect., 7 novembre 2008, *Département de la Vendée*. Req., n° 291794, Rec. Lebon T.

C.E, Ass., 8 avr. 2009, *Compagnie générale des eaux (CGE) c/ Commune d'Olivet*, Req. n° 271737 et 271782, Rec. Lebon T., p.116

C.E., Sect. 8 avril 2009, *Association Alcaly*, Req., n° 290604, Rec. Lebon

C.E., 13 août 2009, *Sté Maison Comba*, Req., n° 303517, Rec. Lebon T.

C.E., 8 févr. 2010, *Commune de Chartres*, Req., n° 323158, Rec. Lebon T.

C.E., 4 décembre 2013, *communauté urbaine Marseille Provence Métropole*, n° 349614, inédit au Rec. Lebon

C.E., 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, Req., n° 358994, Rec. Lebon

C.E., 4 avril 2016, *Communauté d'agglomération du centre de la Martinique*, Req., n° 396191, Rec. Lebon

C.E., 9 février 2018, *Communauté d'Agglomération Val d'Europe Agglomération*, Req., n° 358994, Rec. Lebon

C.A.A., Marseille, 9 juillet 2007, *Commune d'Alet-les-Bains*, Req., n° 04MA02198, Inédit au Rec. Lebon T.

C.A.A. Lyon, 24 octobre 1995, *Commune de Saint-Ours-des-Roches*, *R.D.imm.*1996, n° 18, p. 356

C.A.A Bordeaux, 26 avril 2011, *Commune d'Angoulême,* Req., n°10BX01726

T.A., de Basse-Terre, du 10 Mars 1964, *sieur MORAZZANI (ALBERT) /MINISTRE DE L'AGRICULTURE*, jurisprudence GAUTRON, Rec., Lebon T.

T.A., Lyon, 7 mars 1995, *Préfet de l'Ardèche c/ Commune de Gluiras*, Req., n° 9403515 – 9403516, Rec. Lebon p. 632/686

T.A., Grenoble, 10 mars 2011, *M. et Mme Szypkowski*, Req., n° 1001548, AJDA 2011, p. 2297, note Ahoulouma F.

<u>Jurisprudence judiciaire</u>

Cass., requête du 17 avril et 28 mai 1866, S. 1866 I 243 et 294

Cass., du 24 janvier 1883, D. 1884 I 107

Cass., du 30 avril 1889, D. 1889 I 373

Cass., du 11 février 1903, DP 1904, 1, p. 13.

Cass., du 8 mai 1922, DP 1922, 1, p. 151

Cass., du 21 juillet 1945, S. 1846 I 33

Cass., 1er Ch. Civ., 26 mai 1994, *Ville de Concarneau c/Sté Fauglas et autres*, n° 92-21.601, no 842, Bull. civ. I, p.138.

Cass., 1re Ch. Civ., 4 janv. 1995, 6, no 93-10.127, *Sté d'exploitation des réseaux d'eau potable intercommunaux – SEREPI c/ Dame Clugnet*, Bull. civ no 6

Cass., 1er Ch. Civ., 4 janv. 1995, no 93-10.127, no 6, *Sté d'exploitation des réseaux d'eau potable intercommunaux – SEREPI c/ Dame Clugnet*, Gazette du Palais, 1995, p. 14.

Cass., 1re Ch. Civ., 3 novembre 1999, no 98-21.635, no 1756, *Association de consommateurs de Fontaulières et autres c/ Compagnie de services et d'environnement*, Bull. civ. I, no 290

Cass., 1er Ch. Civ., 14 novembre 2000, no 98-22.967, no 1704, *Epoux Daubricourt*,

Cass., 3e Ch. Civ., 14 décembre 2005, *Dumas c/ Commune de Voingt et autres*, no 04.18.198 Bull. civ no 1

Cass., 1er Ch. Civ., 28 nov. 2012, *Mme Mataillet c/ Commune de Saint-Hilaire-de-Lavit*, n° 11-26.814, Bull. civ.

Cass. 1re Ch. Civ., 21 mars 2018, n° 17-13031, *M. X et a. c/ Commune de Saint-Jean-de-Rebervilliers, F–PB*

Jugements des tribunaux judiciaires et arrêt de la Cour d'appel

Tribunal d'instance de Saint-Julien-en-Genevois, 12 juin 1990, no 18900085, Mme Alais-Fazilleau et autres c/ District rural de Cruseilles

Tribunal Grand instance de Saint-Brieuc, 18 juillet 1994, no 311-94, M. Lebras et autres c/ Cie générale des eaux

Cour d'Appel de Lyon, 30 juillet 1907, DP 1908, 2, p. 295.

Cour d'appel de Paris, 8 décembre 1907, *Merchandier*, D., 1909 p.51

Cour d'Appel de Toulouse, du 17 janvier 1938, DH 1938, p. 235 ; Gazette du Palais 1938, 1, p. 557

Cour d'Appel d'Aix -en-Provence, du 3 janvier 1956, D. 1956, p. 763

Cour d'Appel de Rennes, 14 nov. 1996, no 770, Cie générale des eaux c/ M. Le Bras et autres

Jurisprudence du tribunal des conflits

T.C., 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'ouest africain*, Rec. Lebon, p.91

T.C., 28 mars 1955, *Effimieff*, Rec. Lebon, p. 617

T.C., 10 octobre 1966, *Dame Vve Canasse*, Rec. Lebon p.334

T.C., 28 juin 1976, *Burlat c. / Commune de Somme-Suippe*, Rec. Lebon p. 701 ;

T.C., 15 décembre 1980, n° 02.169, T*ettart c/ Syndicat intercommunal des eaux du liger*, Recueil du C.E.1980, p.643.

T.C., 5 décembre 1983, no 2308, *SARL Hôtel Palmexia*, RDP 1984, p. 246

T.C., 19 février 1990, , *M. Thomas c/ Commune de Francazal*, AJDA 1990, p.558

T.C., 22 juin 1992, *Berger*, Rec. Lebon, p.840

T.C., 19 septembre 2011, *Mme A, épouse B c/ Sté VEOLIA*, Inédit Rec. Lebon,

T.C., 18 mars 2013, *Consorts Orcière c/Commune de Rambaud*, req.. n°3887

Jurisprudence Européenne

C.J.C.E, 10 octobre 1978, Aff. 148/77, H. *Hansen jun. & O. C. Balle GmbH & Co. contre Hauptzollamt de Flensburg*, Rec. C.J.C.E 1978, p. 1787

C.J.C.E., 18 novembre 1999, Aff. n° C-107/98, *Teckal Srl*

C.J.C.E, 8 mars 2001, aff. C-266/99, *Commission c/France*, J.O.C.E 16 juin 2001, aff. C-173, p. 16

C.J.C.E, 27 juin 2002, Aff. C-258/00, *Commission c/ France*, *Rec*. I-5959

C.J.C.E., 20 octobre 2005, Aff. n° C-6/04. Com c/ Grande Bretagne et Irlande,

C.J.C.E., 13 novembre 2008, Aff. n°C-324/07, *Com c/ Coditel Brabant SA*

C.J.U.E., 13 juin 2013, *Commission c/ France*, n°. C-193/12

Rapports, Audits, Etudes et Colloques

Rapports de la Cour des comptes et Chambre régionale des comptes

Cour des comptes (C.C) la gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement – Rapport public particulier. Editions du J.O.R.F, janvier 1997.

Chambre régionale des comptes de Guadeloupe-Guyane-Martinique (CRC), Rapport d'observations définitives sur la gestion du Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe, année 2005 et suivantes, n° 2012-1212, du 18 décembre 2012

Chambre régionale des comptes de Guadeloupe (CRC), avis sur le budget primitif 2012 de la Commune du Lamentin, avis n° 2012.0066, séance du 10 mai 2012.

Chambre régionale des comptes de Guadeloupe-Guyane-Martinique (CRC), Rapport observations définitives sur la gestion de la Communauté de communes / d'Agglomération du sud Basse-Terre, année 2001 et suivantes, n° 2012-1224, du 19 décembre 2012

Rapport Assemblée Nationale, la fiscalité au secours de l'eau, Commission des finances. Rapport d'information n° 1807, 22 Septembre 1999.

LISE C. et TAMAYA M.., *« Les Départements d'outre-mer aujourd'hui : la voie de la responsabilité : rapport au Premier ministre »*, La Documentation français, Collection des rapports officiels, Décembre 1999, 214 p.

Rapport Assemblée Nationale : Mission d'évolution et de contrôle. De l'opacité à la transparence : le prix de l'eau. Commission des finances. Rapport n°3081, 22 Mai 2001

Commissariat général au plan : la politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine. Septembre 2001 – Documentation française

Cour des comptes, La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : Le cas de la Bretagne, Rapport public particulier. Février 2002.

Cour des comptes (C.C), la gestion des services publics locaux d'eaux et d'assainissement, rapport public particulier, Les éditions J.O. 2003

Cour des comptes, Rapport public annuel 2011, Tome I et II, février 2011.

Cour des comptes, rapport public annuel 2015, Tome I et II, févier 2015

Rapports Assemblée nationale et Senat

Assemblée nationale

FLAJOLET A., « *Politique communautaire dans le domaine de l'eau* », Rapport Assemblée nationale, n°763, 02 avril 2003

FLAJOLET A.., Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques, de l'Environnement et du territoire sur le projet de loi, adopté par le Sénat, sur *« l'eau et les milieux aquatiques »*, (n° 2276 2e rect.), Rapport Assemblée nationale n° 3070, 3 mai 2006

GEST., Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République sur *« la mise en œuvre de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales* », Rapport Assemblée nationale, n° 3199, du 28 juin 2006

LAUNAY J., Rapport d'information fait au nom d la *délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, sur la gestion de l'eau*, Rapport Assemblée nationale n°1170, 03 novembre 2003,

LUREL V., Rapport au Premier ministre, sur *« égalité réelle outre-mer »*, mars 2016

MIQUEL G., (sous la direction de), *«la qualité de l'eau et de l'assainissement en France »* Assemblée nationale, Rapport au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques technologiques. Rapport Assemblée nationale n°705, 19 mars 2003

PANCHER B., et TOURTELIER P., Rapport d'information sur la mise en application de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement pour l'environnement, Rapport Assemblée nationale n°4340, 06 février 2012

SANTINI A., *Proposition de loi sur la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement*, Rapport Assemblée nationale n°2041, 26 janvier 2005,

Senat

AMOUDRY J.-P., Rapport fait au nom de la commission commune d'information chargé de dresser *« un bilan de la politique de la montagne et en particulier de l'application de la loi du 9 janvier 1985, de son avenir, et de ses nécessaires adaptations »*, Rapport Senat n°15, 09 octobre 2002

BALARELLO J., Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur *« le projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, d'orientation pour l'outre-mer »*, Rapport Senat n°48, 25 octobre 2000.

BEAUGENDRE J., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur la proposition de résolution (n° 3444) de M. ALFRED ALMONT, Rapporteur de la délégation pour l'union européenne, *sur « la réforme du volet interne de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la banane* », Rapport Assemblée nationale n° 3456, 21 novembre 2006

BONAN H., et FRIME J.-L., Rapport sur « *la présence des pesticides dans les eaux de consommation humaine en Guadeloupe* », Ministère de l'aménagement et du territoire et de l'environnement, Aff. n° IGE /01/007, Rapport n°2001-070, 05 juillet 2001

BRICK N., Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le *« Commissariat général du Plan »*, Rapport Senat, n° 447, du 30 juin 2005

COINTAT C., et FRIMAT. B., Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale à la suite d'une mission d'information effectuée en Guyane, en Martinique et en Guadeloupe du 17 février au 4 mars 2011, Sénat N°2011-410, du 6 avril 2011

COURTOIS J.-P, Rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur *« le projet de loi, MODIFIE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE, de réforme des collectivités territoriales »*, Rapport Senat, n° 447, du 15 juin 2010

DALLIER P., *Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur l'intercommunalité à fiscalité propre,* Sénat, n°193, du 1er février 2006

KELLER F., *Rapport d'information fait* au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le pilotage de la politique de l'eau, Sénat, n°352, du 27 juin 2007

DOLIGE E., Rapport d'information fait au nom de la *« situation des départements d'outre-mer »*, Rapport Sénat, n° 519, du 7 juillet 2009

FRECON J.-C., et KELLER F., Rapport d'information fait au nom du groupe de travail sur *« la situation des sinistres de la sécheresse de 2003 et le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles constitué par la commission des finances »*, Rapport Senat n° ???, 14 octobre 2009

LAMBERT A., Rapport fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la proposition de loi organiques, Adopté par l'Assemblée nationale relatives aux lois de finances, Rapport Senat n°343, 29 mai 2001.

LAMBERT A., *et al.* Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales sur *« la mutualisation des moyens des collectivités territoriales »*, Rapport Senat n°495, 25 mai 2010

LEFÈVRE A., Rapport d'information fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales, Rapport Senat n° 283, (2010-2011du 2 février 2011

VESTUR H.., (sous la direction de), *«Eaux libres, eaux closes »*, Rapport du groupe de travail au ministre de l'écologie et du développement durable, mars 2005

HERVE E., Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales sur la *« contribution à un bilan de la décentralisation »*, Rapport Senat n°769

JARLIER P., Rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles, du suffrage universelle, du Règlement et d'administration générale sur *« le projet de loi, sur l'eau et les milieux aquatiques »*, Rapport Senat, n° 272, du 30 mars 2005

LE DEAUT J.-Y., Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques *sur «les impacts de l'utilisation de la chlordécone et des pesticides aux Antilles : bilan et perspectives d'évolution »*, Rapport Assemblée nationale, n° N° 1778, du 24 juin 2009.

LESAGE M., Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France, *« Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs de qualité »*, Mission d'évaluation de la politique de l'eau – juin 2013, 215.p

SIDO B., Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur *« le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques »*, Rapport Senat n°271, du 30 mars 2005

STERN N., Rapport sur l'économie du changement climatique (en anglais Stern *Review on the Economics of Climate Change*), Publié le 30 octobre 2006.

VILLEY-DESMESERET F., (Sous-direction de), *« La politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine »,* Rapport d'évaluation, Septembre 2011.

VIRAPOULLE J. –P., *« Les Département d'Outre-mer, Région Ultrapériphériques et Traits-d'Union de l'Europe– Stratégie de mise en œuvre de l'article 299 §2 du traité d'Amsterdam pour les département français d'outre-mer* », Rapport du sénateur Jean-Paul Virapoullé remis à Monsieur le Premier Ministre le 12 mars 2003

Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, J.O.R.F n°0181 du 5 août 2016

<u>Questions aux Gouvernements</u>

Question écrite avec réponse, n° 119 de M. Gérard Voisin, (Député de Saône-et-Loire – Groupe Union pour la Démocratie Française), « Eau – Facturation – Réglementation», Ass. Nat., J.O.R.F du 23 juin 1997

Question écrite n° 01490 de M. Gérard Larcher, (Yvelines - UMP), *« Définition de la notion de délégation de service public »,* J.O.R.F Sénat du 17 juillet 1997, p. 1919

Question écrite n° 12548 de M. Serge Mathieu Pierre ((Rhône - UMP), *« Budget annexe pour les services de distribution d'eau potable et d'assainissement dans les communes »,* J.O.R.F Sénat du 03 décembre 1998 p. 3837, Réponse du 09 septembre 1999 – p. 3016

Question écrite n° 17574 de M. Jean Louis Masson, (Moselle - NI*), « Interdiction de raccordement au réseau d'eau potable d'une construction non autorisée »,* J.O.R.F Sénat du 12 mai 2005, p.1334

Question écrite n° 17067 de M. Joël Bourdin, (Eure - UMP*), « Caractéristiques d'une régie de gestion des services publics industriels et commerciaux »,* J.O.R.F Sénat du 14 Avril 2015, p. 1028, réponse, 20 octobre 2005 p. 2724

Question écrite n° 22327 de M. Jean Louis Masson (Moselle - NI) *« Obligations des communes en matière de desserte en eau potable »,* J.O.R.F. Sénat du 23 aout 2006 – p. 835.

Question écrite n° 01474 de M. Paul Raoult (Nord - SOC), *« Schéma de distribution d'eau potable »,* J.O.R.F Sénat du 28 aout 2007, p. 1445

Question écrite n° 1833 de M. Jean Louis Masson, Sénateur - Groupe Non-Inscrit, *«arrêtés interdisant les coupures d'eau, d'électricité ou de gaz pour factures impayées»,* J.O.R.F Sénat du 7 mai 2009, p. ?, réponse, Sénat du 7 mai 2009, p. ?

Question écrite n° 45935 de M. Morel-A-L'Huissier Pierre (Union pour un Mouvement Populaire - Lozère), *« la nécessité de permettre aux EPCI de mutualiser un certain nombre d'activités sans toutefois aboutir à la fusion. Il lui demande quels types de relations juridiques peuvent être élaborées entre les différents EPCI au regard du droit positif actuel.»,* J.O.R.F Assemblée nationale, J.O.R.F, du 07 avril 2009 p. 3210, Réponse J.O.R.F, 16 juin 2009 p. 5919

Question écrite n° 11153 de M. Guy Fischer (Rhône - CRC) , *« Fonctionnement des commissions consultatives des services publics locaux»,* J.O.R.F Sénat du 03 décembre 2009, p. 2788, réponse, 11 octobre 2010, p. 621

Question écrite avec réponse n° 111427 de M. Yves Deniaud, Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, *« Eau – Traitement – Eaux pluviales. Récupération. Réglementation. »*, J.O.R.F Assemblée nationale du 21 juin 2011, p.

Question écrite n° 3309 de Mme Marie-Jo Zimmermann (Les Républicains - Moselle), *« raccordement aux réseaux publics financement»*, J.O.R.F Assemblée nationale du 28 aout 2012, p. 4773

Question écrite n° 23666 de M. Rachel Mazuir (Ain - Socialiste et républicain), *« Gestion des eaux pluviales urbaines »*, J.O.R.F Sénat du 27 octobre 2016, p. 4678

Question écrite avec réponse n° 24162 de M. Simon Sutour (Gard - Socialiste et républicain) *« Transfert obligatoire des compétences de l'eau et de l'assainissement »*, J.O.R.F Sénat du 01 décembre 2016 – p. 5148, réponse, 2 mars 2017 p. 918

Rapport Conseil d'Etat

Rapport Conseil d'Etat, *« L'eau et son droit »*, Rapport public 2010 – Considérations générales**.**

Rapports collectifs

Comité national de l'eau, « *Comment améliorer le financement et la durabilité des services publics d'eau et d'assainissement français* », Comité consultatif sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement, Ouvrage collectif, 12 mars 2013

Office de l'eau Guadeloupe, *« présentation du schéma départementale mixte eau et assainissement »*, avis du Conseil général de la Guadeloupe, séance plénière du 16 novembre 2011

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), Guide pédagogique relatif aux règlements de service d'eau, Ministère de l'économie et de l'industrie du numérique, février 2016, 31 p.

CHAPERON P., MORELL M., *« L'eau en Guadeloupe : ressource limitée et risque naturel* », Fond documentaire ORSTOM, Centre ORSTOM de Guadeloupe, janvier 1988, 12 p.

DE VIGNERIE P., *« les usagers domestiques de l'eau »*, Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France (CSHPF) », séance des 12 et 13 mai 2009, Rapport et avis n°14, 2009, 162 p.

LAFFORGUE A., BOTTET F., et VIVIER C., *« Les ressources en eau de surface et les étiages des cours d'eau de la Basse Terre : année 1992* ». ORSTOM, 1993, 104 p.

LAFFORGUE A., RIPPERT L., *« Les ressources en eau de surface et les étiages des cours d'eau de la Basse Terre : année 1991 »*, ORSTOM, 1992, 122 p.

L'HOTE Y., CHAPERON V.-G., *« Les ressources en eau de surface de la Guadeloupe* », ORSTOM, 1985, 834 p. (Monographies Hydrologiques ; 7),

LEFEBVRE E., *et al, « Proposition pour un plan d'action pour l'eau dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin »*, Rapport CGEDD n°009763-01, CGAAER n°14065, IGA n°15-050/14-063/01, juin 2015 231 p.

LEGRAND H., REBEILLE E., et al, *« Evaluation de la politique de l'environnement »*, Rapport CGEDD n° 008923-01, IGSJ n°38/14, IGA n°14121-13071-01, CGAAER n° 13106, Février 2015, 159 p.

LEVRAULT A.-M., et al, *« Evaluation de la politique de l'eau : Quelles orientations pour faire évoluer la politique de l'eau ?* », Conseil général de l'environnement et du développement durable, inspecteur générale de l'administration *et al*, n°008843-02, 2013, 96 p.

SIMONI M.-L., GUERBER J.-P., *et al*, *« Eau potable et assainissement : à quel prix ? »*, Rapport CGEDD n° 010151-01, IGA n°16006-15010-01, Février 2016, 561 p.

Commission européenne

Commission des communautés européennes, « Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions », Livre blanc sur les services d'intérêt général, COM/2004/374 final

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au comité économique et social, 26 juillet 2000, *« Tarification et gestion durable des ressource en eau »*, COM/2000/0477 final.

Rapport du BRGM

BEZEIGUES S. et LANSIART M., *« Expertise l'étude d'impact des rejets de la station d'épuration projetée sur la section Pelletan – Commune de Port-Louis (Guadeloupe)*», Rapport final, BRGM RP-52986-FR, mars 2004

DE PAS A., *« Etat des nappes d'eau souterraines au 01 août 2014 »*, BRGM/Direction Eau, Environnement et Ecotechnologies, presse@brgm.fr, Août 2014

DUCREUX L., RATSIMIHARA A. et al. *«Etude des relations Pressions-Impacts – Etats à l'échelle des masses d'eau souterraine de Guadeloupe dans le cadre de la révision de l'état des lieux »*, Rapport final, BRGM/RP-63816-FR, septembre 2014

DUCREUX L., RATSIMIHARA A. et al. *«Evaluation du RNAOE à l'horizon 2021 des masses d'eau souterraine du Bassin Guadeloupe dans le cadre de la révision de l'état des lieux »*, Rapport final, BRGM/RP-63849-FR, Octobre 2014

DUCREUX L., SEUX B., et al. *« Prospections hydrographiques sur les bassins versants de Grande-Anse, Lostau et Nogent (Basse-Terre, Guadeloupe) »*, Rapport intermédiaire, BRGM/RP-61678-FR, novembre 2012

DUMON. A. et GUTTIEREZ A., *« Caractéristique hydrodynamique de l'aquifère de Grande-Terre – Compte rendu des essais de pompage de longue durée sur les ouvrages d'Audouin, de Calvaire et de Cavanière»*, Rapport final, BRGM/RP 54278-FR, Septembre 2007

DUMON. A., *« Etude de la productivité de neuf ouvrages de production d'eau potable – Appui au SIAEAG»*, Rapport final, BRGM/RP 53890-FR, décembre 2007

GOURDOL L.et BEZELGUES S. et al. *« Cartographie de la vulnérabilité des nappes de Grande-Terre et de Marie-Galante – Guadeloupe- Phase 2* », RP-52677-FR, octobre 2004.

GHESTEM JP., *« Incertitudes liées à l'échantillonnage : exemples d'estimation en eau de surface et eau souterraine »*, Rapport final, BRGM/RP 57922-FR, décembre 2009

RATSIMIHARA T., *« Etude de fonds géochimiques des eaux souterraines et des cours d'eau de Guadeloupe. Phase 2 : compte rendu de 1ère campagne, hivernage 2012, eaux souterraines»*, Rapport intermédiaire, BRGM/RP-62442-FR, novembre 2012

VERNOUX J.F., BARREZ F., WUILLEUMIER A., *« Analyse des études de délimitation et de vulnérabilité des aires d'alimentation des captages d'eau souterraine – Grenelle »*, Rapport final, BRGM/RP-59583-FR, février 2011

Projets et propositions de loi

Projets de lois

PAU-LANGEVIN G., Projet de loi de *programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique », Assemblée nationale du 03 aout 2016*

Propositions de lois

Commission du Senat, *Proposition de loi relative à la solidarité dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement des particuliers*. Commission de l'économie, du développement et de l'aménagement du territoire, Proposition enregistrée au Senat, n° 243, le 02 février 2010.

Proposition de loi Senat, adoptée par l'Assemblée Nationale, *visant à la mise en œuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement*, Senat, n° 685, 15 juin 2016

Rapports divers

ALLAG-DHUISME et *al*, *« Audit de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité en Guadeloupe »*, Rapport du Conseil général de l'Environnement et du développement durable (CGEDD) n° 010146-05 - CGAAER n° 15022-05, 2016, 53p.

BAGUET A., et *al*, *« Audit sur l'eau potable en Guadeloupe »*, Rapport du Conseil général de l'Environnement et du développement durable (CGEDD) n°012150-01 - IGA18017R - IGF n° 2018-M-012-02, 2018, 136 p.

Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), *« Réduction des pertes d'eau des réseaux de distribution d'eau potable, guide pour l'élaboration du plan d'actions (décret 2012-97 du 27 janvier 2014 »*, guide et protocole, novembre 2014, 174 p.

Etudes et Enquêtes

ABIRACHED M., et al, « *utilisation des eaux pluviales dans l'habitat aux Pays-Bas et en Allemagne »*, Office nationale de l'eau et des milieux aquatiques, Convention de partenariat ONEMA-OIEau, 2008, 37 p.

Avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation de l'environnement et du travail (ANSES), relatif *à « Evaluation des risques sanitaires liée à la présence de résidus de médicaments dans les eaux destinées à la consommation humaine : méthode générale et application*

à la carbamazépine et à la danofloxacine », Saisine n° 2009-SA-0210, du 17 février 2013, Anses 2013_rapport éval-EAUX et médi.pdf.

BERLAND J.-M., *« Elaboration des dispositions locales de secours pour la distribution d'eau potable : Méthodologie pour l'étude et la préparation des mesures à prendre en local en cas de pollution accidentelle d'un réseau de distribution d'eau potable »*, Document technique FNDAE n°4, décembre 2002

BLUM A., *« L'Etat des eaux souterraines en France, Aspect quantitatifs et qualitatifs »*, Institut française de l'environnement (Ifen), Etudes et travaux n° 43, Novembre 2004, 35 p.

BOUGELOT J., et al, *« Outils de financement du renouvellement des infrastructures des services d'eau et d'assainissement – document de synthèse »*, DE Conseil, CD Consulting, CD Consultants, Mission réalisée pour le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (D4E), 2003, 33 p.

Comité de Bassin de la Guadeloupe, Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux, Adopté par le Comité de bassin le 19 juin 2003 et approuvé par le Préfet le 25 juillet2003, 186 p.

Comité de Bassin de la Guadeloupe, Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE 2010-2015, cahie1, document PDF, 92 p.

Comité de Bassin de la Guadeloupe, Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE 2010-2015, *« 01 – les orientations fondamentales et les dispositions, 02 – Tableau de suivi de la mise en œuvre du SDAGE »*, Cahier 2, 93 p.

Comité de Bassin de la Guadeloupe, Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE 2010-2015, *« 01 – le programme de mesures, 02 – Les objectifs environnementaux »*, Cahier 3, 82 p.

Comité de Bassin de la Guadeloupe, Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE 2010-2015, *« 01 – Analyse du financement des coûts des services liés à l'eau, 02 – Potentiel hydroélectrique de la Guadeloupe, 03 – Evaluation des incidences du SDAGE sur l'environnement, 04 – Déclaration environnementale »*, Cahier 4, 51 p.

Comité de Bassin de la Guadeloupe, Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE 2010-2015, *« 01 – arrêté préfectoral et délibérations du Comité de Bassin, 02 – Résultats de la consultation du public sur la gestion de l'eau en Guadeloupe, 03 – Avis des assemblées consultatives»*, Cahier 5, 68 p.

DUBERTRET J., *« guide pratique de la LOLF, comprendre le budget de l'Etat »*, Ministère l'économie et des finances, Ed., juin 2012, 52 p.

Direction de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement de la Guadeloupe (DEAL), *« Des indicateurs pour apprécier le Développement Durable en Guadeloupe »*, Insee -Antilles-Guyane, Dossier Guadeloupe n°5, 2015, 32 p.

Etude CLCV-ONEMA., « *Les français et l'eau »* Etude-Francais-et-eau-2014 [en ligne], Rapport 17 juin 2014

Etude de législation comparée de Henri TANDONNET H., et LOZACH J.-J, Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective, *La gestion de l'eau*, n° 268, du 27 mai 2016

Enquête Consommation, logement et cadre de vie (CLCV), *« Prix de l'eau : la structure tarifaire peut pénaliser les petits consommateurs »*, 2011

Enquête Consommation, logement et cadre de vie (CLCV), *« Les français en mal d'information»*, 2014

Fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement, *« Les bassins hydrographiques »*, France Nature Environnement, Bassin-Hidrographique.pdf, 22 aout 2008, 3.p

FISZBIN X., « *Marie-Galante, un vent singulier* », Les Temps Modernes, 2011/1 n° 662-663, pp. 189-235

Institut fédératif de recherche, Environnement et eau, *« Révision de la charte européenne de l'eau du Conseil de l'Europe, 1968 »* [Actes de la journée d'études, limoge, 9 févier 2000], Les cahiers du CRIDEAU n°6, Pulim, 2002.

Institut national de la statistique et des études économiques, *« Recensement de la population : populations légales en vigueur à compter du 01 janvier 2013 »*, INSEE 971, décembre 2012, 3.p

Programme de développement rural de Guadeloupe 2007-2013, 2008, 347 p.

Secrétariat d'Etat chargé de la santé et Direction Générale de la Santé, *« Abandons de captages utilisés pour la production d'eau destinée à la consommation humaine »*, Bilan, Février 2012

Questions à Frédéric Tiberghien, rapporteur général de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat ; AJDA 2010 .p. 1044

TROJETTE M.-A., « *L'ampleur du recours aux taxes affectées »*, Rapport particulier n°2, mars 2013, 37 p.

Institut Français de l'Environnement (Ifen), *« La gestion de l'eau potable en France en 2001 – Etudes et travaux* », n°44, mai 2001, Web : http://www.ifen.fr

JEANNENEY P.-A et al.,*« redevances pour service rendu et redevance pour occupation du domaine public»*, Etudes du Conseil d'Etat, la Documentation française, 2002, 567 p.

LANFRANCHI G., Synthèse technique sur « *Gouvernance de l'eau à l'échelle du Bassin versant de France* », AgroParisTech – ENGREF, Office International de l'Eau, Janvier 2008

LEVRAUT A.-M., Rapport d'analyse « *Evaluation de la politique de l'eau* », Conseil général de l'environnement et du développement durable N° 008843-01, Juin 2013

Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, *« Consultation du public sur l'avenir de l'eau et des milieux aquatiques »*, Synthèse nationale du 01 novembre 2012 au 30 avril 2014, Efficience 3, 21 p.

Ministère de la santé et de la solidarité. Guide technique, *« Les systèmes d'alimentation en eau potable : Evaluer leur vulnérabilité »*, Eau et Santé, mars 2007, 106 p.

Colloques

JANCOUR Y., *« L'irresponsabilité partagée dans la gestion déléguée des services publics. In: Politiques et management public »*, vol. 19, n° 1, 2001. Les nouvelles exigences de la responsabilité publique. Actes du dixième colloque international - Paris, jeudi 9 et vendredi 10 mars 2000 - Tome 1. pp. 59-79

SMETS H., *« La sensibilisation aux valeurs liées à l'eau et à la bonne gouvernance »*, VertigO, la revue électronique en sciences de l'environnement, Vol 4, No 3, Actes du colloque de Cogolin (France), 2003

KHALFOUNE T., *« L'Algérie : champ d'expérimentation favori de(s) théorie(s) du Domaine »*, présenté au colloque des 20-22 juin 2006 : *« Pour une histoire critique et citoyenne. Le cas de l'histoire franco-algérienne »*, Lyon, ENS LSH

REGHIZZI O.-C., *« Institutions, comptabilité et financement des services d'eau et d'assainissement en Italie et en France »*, Congrès de l'ASTEE, Nantes, France, 2013 17 p.

RIBOT C., « *Le droit communautaire de l'environnement : la politique de l'eau»*, communication présentée au colloque de Marrakech des 5-6 juin 1998 : « *Du droit de l'environnement au droit du développement durable»*, Revue de la Faculté des sciences juridiques économiques et sociales de Marrakech, série séminaires et colloques, 1999, p. 125-163.

RIBOT C., « *L'eau et le droit, la gestion équilibrée de la ressource en eau »*, Actes du colloque de Montpellier L'eau et le droit des 7-8 avril 2005 : Environnement 2005, repère 7.

SAUVE J.-M., (Vice Pdt du C.E.,), *« L'eau en France : quel usages, quelle gouvernance »*, Colloque organisé conjointement par Conseil d'Etat et le Conseil économique, social et environnemental, 2011, 6 p.

SAUVE J.-M. *« L'eau et son droit »*, Etudes du Conseil d'Etat, 2010, 567 p.

TAITHE A., *« Tempête dans un verre d'eau, l'eau : un droit, besoin, ou quel bien public ?»*, présenté au colloque des 25-26 octobre 2001 : *« Les biens publics mondiaux »*, Faculté de Droit, Economie, Gestion de Pau

Association des Maires de France, Actes de colloque, *« Quelle mutualisation des services ? »*, Actes du colloque : AMF et AdCf, du 27 mars 2007

<u>Sites web</u>

http://www.actu-environnement.com"
http://www.afsp
http://www.alternatives-economiques.fr
http://www.archipel-des-sciences.org/
http://www.ars.guadeloupe.sante.fr
http://www.banquemondiale.org/fr
http://www.brgm.fr
http://www. cesdefrance.fr
http://www.collectivites-locales.gouv.fr
http://www.Clcv.org
http://www.comite-de-bassin-guadeloupe.fr
http://wwww.courrierdesmaires.fr
http://www.domactu.com/rss/
http://www.eaudanslaville.fr
http://www.economie.gouv.fr
http://www.environnement.gouv.fr
http://www.generaledeseaux.gp/fr
https://www.geocarrefour.revues.org
http://www.gesteau.eaufrance.fr
http://www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr
http://www.guadeloupe-parcnational.fr

http://www.ifen.fr/
http://www.ipgp.fr/fr
https://www.ird.fr/
http://www.Lamyline.fr
http://www.lagazettedescommunes.com
http://www.legifrance.gouv.fr
http://www.lesagencesdeleau.fr
http://www.observatoire-pesticides.gouv.fr/
http : // www.orsag.org
http://www.outre-mer.gouv.fr
http://www.senat.fr
http://www.services.eaufrance.fr
http://www.vie-publique.fr
http://vertigo.revues.org

Encyclopédie et JurisClasseur

JurisClasseur

ALBERT J.L., *« Ressources locales (Redevance) »*, Répertoire de droit immobilier, 2013

BECET J.-M., *« information des habitants »*, JurisClasseur Collectivités territoriales, Fasc. 530, 2009.

BOITEAU C., *« Délégation de service public.- Régime juridique »*, JurisClasseur Administratif, Fasc. 662, 2016

BOYER P., *« Police générale de l'eau et des milieux aquatiques »*, JurisClasseur Environnement, 2008, Fasc. 2950

BRECHON-MOULENES C. et ROUAULT M.C., *« Introduction, Les organisations intercommunales »*, Répertoire des collectivités territoriales, Dalloz, fasc. n °9310-2.

CADEAU E., *« Protection générale de la santé publique »*, JurisClasseur Administratif, Fasc. 220, 2010

CAILLE P.-O., *«Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion »*, JurisClasseur Administratif, Fasc. 130-20, 2012.

CUSTOS D., *« Champ d'application du droit communautaire et de l'Union.-Région ultrapériphérique (RUP) ; principe du statut européen »*, JurisClasseur Europe Traité, Fasc. 471, 2014

CHRESTIA P., *« Comité pour la réforme des collectivités locales – Rapport au Président de la République (05 mars 2009)* », JurisClasseur Collectivités territoriales, Fasc.8, 2009

DEBOUY C., *« Coopération intercommunale. - Introduction. Généralités* » JurisClasseur Collectivités territoriales, Fasc. 205, 2008

DEBOUY C., « *Syndicat de communes. – Institution* » JurisClasseur Collectivités territoriales, Fasc. 220, 2009

DEBOUY E., *« Syndicats de communes-Compétences »*, JurisClasseur Collectivités territoriales Fasc.224, 2010

DUFAU J., *« Critère de la domanialité publique»*, JurisClasseur administratif, fasc. 405-10, 1998.

DUROY S., *« Communes. – Attributions »*, JurisClasseur Administratif, JurisClasseur, 2005

GABOLDE A., *« Hygiène publique »*, JurisClasseur Administratif, Fasc. 220, 2000

GAZZANIGA J.-L., et *al*, « Eaux - Eau potable et assainissement », JurisClasseur Rural, Fasc. 50, 2010.

GAZZANIGA J.-L., et *al*. *« Régime juridique. – Propriété et usages de l'eau »*, JurisClasseur Rural, Fasc. 20, 2007.

GAZZANIGA J.-L., et *al*, « *Eaux* » JurisClasseur Rural, fasc. 10, 2010

GAZZANIGA J.-L., et *al*, « *Eaux – Administration et planification de l'eau »*, Fasc. 40, 2016

GINTRAND E., *« Services publics locaux »*, JurisClasseur Administratif, Fasc. 126, 2009

GUIGNARD P., « *Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI*», JurisClasseur Collectivités territoriales, Fasc. 446, 2017

JAMAY F., *« Principe de participation : Droit à l'information »*, JurisClasseur Environnement et Développement durable, Fasc. 2430, 2014

LUCHAIRE Y., *« Délégation de service public »*, JurisClasseur Collectivités territoriales, Fasc. 763, 2015

MARTIN-BIDOU P., *« Protection des eaux* », JurisClasseur Administratif, fasc. 363, 2015

PEYRICAL J.-M., « *Le développement des montages contractuels complexes »*, *in* Encyclopédie des collectivités locales - folio n°3005 - La notion de marché public - 2008-

PRIEUR M., « *Droit à l'environnement* », JurisClasseur administratif, Fasc. 360, 2013

ROMI R., *« Environnement.- Services publics et environnement*», JurisClasseur Collectivité territoriale, fasc. 695, 2009

ROMI R., *« Communes et environnement* » JurisClasseur Collectivités territoriales, Fasc. 145, 2009

TAILLEFAIT A., *« Budgets locaux* », JurisClasseur administratif, fasc. 127-10, 2014

TIFINE P**., «** *Régie* **»,** JurisClasseur Administratif, Fasc. 126-10, 2017

THIEFFRY P., *« Droit européen de l'eau »*, JurisClasseur Environnement et Développement durable, fasc. 2910, 2014

YOLKA P., « *Distinction du domaine public et du domaine privé* » JurisClasseur Administratif, fasc. 405-10, 2009

Table des matières

Introduction générale 17

Partie I – La ressource en eau face à une gestion en crise 31

Titre I - Une gestion en mal de gouvernance. 32
Chapitre I – Pouvoir, maîtrise et usages de la ressource en eau. 33
Section I - L'eau, une ressource fondamentale. 33
I - L'eau, une ressource née dans un milieu naturel au service de toutes espèces végétales, animales, humaines. 33
A - Origine et nature de l'eau douce 34
1 - L'eau dans son milieu naturel. 34
2 - La valeur de l'eau, sa dimension juridique et sociétale. 36
3 - L'usage de l'eau pour la population : besoins et accès. 38
B - L'eau douce, sa dimension écologique et ses formes naturelles 42
1 - L'eau à travers sa dimension écologique 43
2 - La dimension écologique : une dynamique entre l'aspect environnemental et le droit régulant l'eau. 45
3 - L'impact écologique néfaste entre la pollution et le « bon état » des eaux. 47
II - La nature juridique des eaux exploitables pour l'usage domestique 50
A - Les eaux exploitables destinées à la production d'eau brute. 51
1 - Les cours d'eau au regard du droit : du domaine public de l'État au domaine public fluvial. 51
2 - La domanialité des eaux douces et spécificité domaniale des « eaux domiennes ». 53
3 - Des ressources disponibles, entre déséquilibre naturel et partage. 55
B - L'exception en Guadeloupe, l'ensemble des eaux exploitables selon leur débit 57
1 - L'unité de la ressource, une spécificité en Guadeloupe 58
2 - Un principe d'« unité » des eaux douces, resté en léthargie. 59
3 - La gestion de l'eau par bassin : une nouvelle préoccupation pour les autorités locales. 61
Section II - L'exploitation et maîtrise de l'eau destinée à la consommation humaine. 63
I - Prélèvements des eaux brutes, la police de l'eau et des milieux aquatiques 64
A - Les moyens techniques facilitant le prélèvement et le transport de l'eau. 64
1 - Les mécanismes nécessaires et efficaces pour la protection des captages : une garantie pour la sécurité sanitaire des eaux. 65
2 - La mise en place des périmètres de protection obligatoire et indispensable : une application difficile. 67
3 - Le prélèvement et ses impacts sur les facteurs qualitatif et quantitatif de l'eau. 70
B - Les règles de polices attachées à l'opération de prélèvement. 73
1 - Le cadre juridique spécifique du prélèvement. 73
2 - Le caractère impératif des actes régulant les opérations relatives aux prises d'eau. 75
3 - Installations et ouvrages permettant les prélèvements sur les eaux de surface et les eaux de souterraines. 78
II - La compatibilité entre les eaux destinées à la consommation humaine et sa qualité. 81
A - La protection de l'eau au regard de l'objectif de qualité. 82

1 - La réglementation de protection des eaux destinée à être potable : une garantie juridique limitée. 83
2 - Garantie de la qualité de l'eau quant aux ouvrages et installations. 84
3 - Entre les outils juridiques et les moyens techniques : la qualité de l'eau fait débat. 87
B - Les eaux potabilisables au regard des normes de protection. 89
1 - L'existence et l'impact des normes européennes et nationales sur la qualité de l'eau délivrée en Guadeloupe..... 89
2 - Le niveau de protection recommandé de façon générale aux normes applicables aux eaux douces de Guadeloupe..... 91
3 - Risques sanitaires liés aux pesticides et pollution de l'eau en Guadeloupe 93

Conclusion chapitre I..... 97
Chapitre II - Une gestion aux modes divers et variés : entre satisfaction de l'intérêt général, simplification et complexités. 98
Section I - L'impact des structures dans la gestion administrative et technique de la ressource en eau potable. 98
I - Le préfet de département Guadeloupe et les services déconcentrés de l'État 98
A - Le poids territorial du représentant de l'État entre délimitations, négociations et contrôles administratifs. 99
1 - Le préfet, ses pouvoirs de contraintes dans la gestion de la ressource en eau. 99
2 - La participation dans la gestion administrative de l'Office de l'eau et le Comité de bassin de Guadeloupe sous la direction du Préfet. 101
3 - L'objectif de la gestion équilibre guidé par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). 104
B - Implication des services de l'État dans la gestion administrative de l'eau / les services de l'État : bras séculier de l'autorité fonctionnelle du préfet 106
1 - L'Agence Régionale de Santé, garant de la santé publique. 106
2 - Le Bureau de Recherches Géologique et Minières et la conquête de la ressource en eau. 109
3 - L'implication de la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Deal) et autres. 112
II - La gestion locale de l'eau potable, une compétence aux contenues variées. 113
A - Communes et groupements et leurs obligations au regard des usagers. 113
1 - La compétence « eau » et le service public d'eau potable. 114
2 - La production, moteur du service public de l'eau : un élément facultatif à repenser. 116
3 - Le service public d'eau potable au regard du caractère industriel et commercial 117
B - Conséquences attachées aux obligations. 119
1 - Relativisation entre obligations de résultat et d'obligations de moyens. 120
2 - Une obligation imbriquée entre le schéma de distribution, la desserte et le raccordement aux réseaux d'eau potable. 121
3 - Principe de solidarité et aides spécifiques aux démunies 124
Section II – La multiplicité des instruments juridiques appliquée à la gestion 126
I - Multiplicité des instruments juridiques soumis au processus. 127
A - Pluralité des modes de gestion et régulation du secteur de l'eau potable. 127
1 - Une gestion directe des services publics d'eau potable trop sectorielle quant à une ressource en eau universelle. 128
2 - Une gestion concédée emportée par le libre choix du mode de gestion : un gage de sécurité ? 130
3 - Constat d'une pluralité d'organisation et de modes de gestion sans précédent. 132

B - Justification des regroupements territoriaux dans la gestion des services de l'eau « potable ». 134
1 - L'objectif de « projet commun » de la loi du 6 février 1992 et son adaptation en Outre-mer. 135
2 - Renforcement et aménagement des structures intercommunales et la loi dite « Chevènement ». 136
3 - La réforme du 16 décembre 2010 : un mécanisme de regroupement autoritaire, impactant sur la compétence « eau potable ». 139
II - Instruments normatifs et catégories de conventions nécessaires aux transferts de la compétence « eau ». 141
A - Nécessité des instruments normatifs et spécificités conventionnelles et leur application aux modes de gestion de l'eau. 141
1 - Soumission au procédé contractuel ou conventionnel de délégation de service public de l'eau « potable ». 142
2 - Le contrat d'abonnement et l'usager : une relation particulière entre prestataire et abonné. 144
3 - La vente d'eau en gros ou contrat d'échange : un acte particulier. 146
B - Les conséquences du transfert de la compétence « eau ». 148
1 - Pratique des modes de rémunérations et risques financiers. 149
2 - La durée des conventions de délégation service public entre « rentes de situation » et transparence dans la qualité du service. 151
3 - Absence de régularité et rapport du délégataire. 153

Conclusion du chapitre II. 157

Conclusion du titre I 158

Titre II – Les usagers, leurs craintes et leurs insécurités au regard de la prestation fournie par les gestionnaires. 159
Chapitre I - Reconnaissance et Protection des usagers dans le domaine de l'eau. 160
Section I - La reconnaissance des droits fondamentaux et l'accès à l'eau potable. 160
I - L'accès à l'eau : un droit fondamental reconnu. 160
A - Le droit de l'homme à l'eau potable. 161
1 - L'accès à l'eau : un droit payant. 161
2 - Le caractère régulateur du principe pollueur payeur et d'égalité des usagers devant l'eau. 163
3 - De l'exigence humanitaire à la dignité humaine au fil de l'eau. 165
B - Mise en œuvre du droit de l'accès à l'eau potable. 167
1 - Du droit de l'eau au Droit à l'eau : l'exigence de l'usager. 167
2 - Mesures de protection sociale et accessibilité à l'eau potable pour tous. 169
3 - La dimension Constitutionnelle du droit de l'accès à l'eau potable. 171
II - Atteintes aux droits des usagers et insécurité juridique. 173
A - Le manque d'eau et le droit à la vie. 174
1 - Priorité au problème de l'eau. 174
2 - Les manifestations mondiales sur l'eau : le double impact des forums. 175
3 - Forum mondial de l'eau de Marseille et accès universel de l'eau potable. 177
B - Conciliation du problème de manque d'eau et ses conséquences. 179
1 - Géopolitique de l'eau, démographie et consommation croissante. 179

2 - Ressource alternative et récupération d'eau de pluie..... 181
3 - Le refus du raccordement et garantie d'accès à l'eau..... 183
Section II - Catégories d'usagers au regard de la gestion du service d'eau. 184
I - L'usager face à la structures de gestion..... 185
A - Les relations entre l'usager et le service d'eau : une position de faiblesse..... 185
1 - La notion d'usager au regard du service et ses métamorphoses. 185
2 - Les usagers, destinataires du service au regard de la qualité du service..... 188
3 - L'exemple la facture d'eau potable et incompréhension des composantes constituant son prix. 189
B - Le déséquilibre dans les relations contractuelles entre l'usager et le distributeur d'eau potable. 191
1 - Le statut mixte des usagers et ses conséquences relationnelles selon la nature de l'acte. . 191
2 - Les clauses tarifaires et le contrat de distribution d'eau potable : un facteur de déséquilibre. 193
3 - La participation des usagers érigée en principe entre exigences et contraintes. 195
II - Sentiment d'appréhension des usagers et insécurité juridique. 197
A - Des craintes et des doutes liés aux problèmes causés par l'eau..... 197
1 - Problèmes sanitaires liés à la qualité de l'eau : cas de la Désirade. 197
2 - Pollution et incertitude du niveau de contamination de l'eau : l'exemple de la chlordécone. 199
3 - Problèmes de facturation et surconsommation liés aux phénomènes divers 201
B - Incohérences entre vision du service et objectifs..... 203
1 - Incohérence en termes de procédure de prélèvement : non-respect des étapes de la procédure de prélèvement d'eau. 204
2 - Incohérence entre usage économe de l'eau et pertes d'eau dans la nature. 206
3 - Incohérence entre insuffisances d'informations et normes de « potabilité »..... 208

Conclusion du chapitre I..... 211
Chapitre II - Associations, représentants d'usagers : un regroupement nécessaire mais insuffisant 212
Section I - Le regroupement au sein d'une association de défense et intérêts communs..... 213
I - Émergence d'associations de défense dans un contexte de crise..... 213
A - Prise de conscience des problèmes de l'eau et émergence d'associations distinctes 214
1 - Crise de l'eau en 1984 au plan national..... 215
2 - Crise de l'eau au plan local et naissance d'un groupement associatif : le comité de l'eau de Guadeloupe 216
3 - Émergence de nouvelles associations apolitique/politique et confusion d'intérêts 218
B - Mouvement associatif dans le domaine de l'eau et représentativité..... 220
1 - Représentativité d'associations : Organisation représentative ou organisations représentatives ? 220
2 - Critères définissant une organisation associative représentative..... 221
3 - La fédération associative dans le domaine de l'eau : quelle efficacité ? 223
II - La légitimité de la représentation des usagers et actions limitées 225
A - L'association, « troisième œil » des usagers : un acteur incontournable..... 225
1 - La place du représentant au sien du mouvement associatif : quel mandat ?..... 226
2 - Des objets associatifs trop diversifiés et des objectifs imprécis. 227
3 - Évolution de la société au regard de la gestion de la ressource en eau et pratiques de gestion obsolète ! 229

B - Représentation des usagers dans les instances, participation et déséquilibre 231
1 - Faible représentation ou représentation inexistante dans les instances décisionnelles et nombre de sièges : quelles conséquences ? 231
2 - Participation des usagers dans les instances de l'eau et demande de participation. 233
3 - L'impartialité des décisions dans les instantes de l'eau en l'absence de représentant des usagers. 234
Section II - La protection normative des usagers du service public de l'eau et son effectivité. 236
I - La qualité d'usager du service public selon la nature des recours 237
A - Revendications des usagers du service et limites géographiques ? 238
1 - L'élément « eau », base de toutes revendications 238
2 - Coupures d'eau et « tours d'eau » 240
3 - Complexité de la structure tarifaire de l'eau 241
B - Revendications d'ordre général des représentants d'usagers 244
1 - Constat de vétusté, méconnaissance de l'ouvrage, accusateur : le réseau public d'eau. ... 244
2 - Disparité et péréquation des prix de l'eau : quel équilibre ? 246
3 - Recours directs et indirects des usagers et contrôle de la gestion financière du gestionnaire. 248
II - Absence de dynamisme entre litiges et recours quant aux conflits dans le domaine de l'eau. 251
A - Des litiges dans le domaine de l'eau et absence de recours contentieux 251
1 - Le vol d'eau ou détournement d'eau entre dénonciation de fautifs et sanctions. 252
2 - La qualité de l'eau entre normes et pollutions. 254
3 - Rupture dans la distribution de l'eau et non-respect des textes. 256
B - Le traitement contentieux selon l'application et la complexité des actes incriminés. 258
1 - Contentieux contractuel : conciliation entre la qualité d'usager du service et usager de l'ouvrage publique. 258
2 - Contentieux de la tarification de l'eau face au principe d'égalité 260
3 - Conséquences futures des contrats de longue durée : un objet de contentieux ? 262

Conclusion du chapitre II 265

Conclusion du Titre II 266

Conclusion de la partie I 267

Partie II – Vers la satisfaction d'une gestion en crise : A la recherche d'un nouvel équilibre 269

Titre I - Construction d'un modèle de service ou d'un processus de gestion 270
Chapitre I - Gestion et mode organisationnel comme arguments rhétoriques 272
Section I - Débats et discours en faveur d'une gestion efficace et rationnelle 272
I - Une gestion contestée et contestable 273
A - Une gestion contestée et débats théoriques 273
1 - L'impact des sommets Européen et territoires ultramarins ou régions ultrapériphériques. 274
2 - L'impact de la doctrine administrative du Conseil d'État et un débat « éclairé et ouvert » sur la gouvernance de l'eau. 277
3 - Recommandations des autorités juridictionnelles et environnementales : éléments de politique de gestion 279
B - Une gestion contestable et visions distinctes 281

1 - Origine jurisprudentielle et caractère semi-public de gestion des activités de l'eau 282
2 - Effectivité de la régulation du processus entre sphère juridique publique et privé. 283
3 - Mode de gestion de l'eau et efficacité ? 285
II - L'approche économique entre efficacité et rationalité de la gestion 287
A - Valeur de l'eau et réalité économique 287
1 - Reconnaissance de la valeur économique de l'eau 288
2 - La conquête du marché de l'eau et réflexions 289
3 - L'effet de contrôles partiels sur les activités économiques de l'eau entre rentes et profits. 292
B - Le libéralisme dans le secteur de l'eau et ses manifestations 294
1 - Gestion de la demande en eau : une exigence libérale 295
2 - Le secteur de l'eau : une concurrence implicite ?..... 296
3 - La tarification : instrument de financement des services environnementaux de l'eau 298
Section II - Prise en compte des outils de pérennisation dans le processus de gestion de la ressource en eau. 299
I - De la nécessaire durabilité de la ressource en eau et sa gestion 300
A - Implication des éléments du développement durable entre protection préventive et partage équitable de la ressource en eau. 301
1 - Amélioration des services et performance environnementale 301
2 - Économie de l'eau quant à l'usage raisonné..... 302
3 - De l'eau potable et satisfaction de la population 304
B - La protection de l'environnement et standards de qualité. 305
1 - La dimension environnementale et son effectivité 305
2 - Biodiversité et préservation de l'eau 307
3 - Fournisseur d'eau et risques certains de pollution : une responsabilité partagée ? 309
II - Sanction financière et « interventionniste environnementale » 311
A - Fondement et nécessité du principe « pollueur payeur » et responsabilités d'autrui..... 311
1 - Le principe pollueur payeur : une recommandation de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (O.C.D.E.) 312
2 - Principe pollueur payeur : tarification spécifique et pollution de l'eau..... 313
3 - Les pollutions : élément justificatif de sanctions financières quant aux pratiques 315
B - Application du principe selon la nature du dommage quant à l'imputation de sa responsabilité. 317
1 - Dommages environnementaux ou préjudices écologiques causés à la ressource en eau et réparations. 317
2 - L'auteur de l'atteinte ou du risque : les pollueurs sont-ils payeurs ? 319
3 - Lutte contre la pollution et imputation des coûts..... 321

Conclusion du chapitre I..... 324
Chapitre II - Reconquête et gestion quantitative de la ressource en eau 325
Section I - Maîtrise de la ressource en eau entre moyens et stratégies 325
I - Des moyens au service de la préservation de la ressource 325
A - Outils de gestion et constitution de réserves d'eau..... 326
1 - Stockage de l'eau et pénurie ou stress hydrique : vaincre les carences par la mobilisation de la ressource en eau 326
2 - Retenues de stockage d'eau et construction : équilibre de la ressource en eau 328
3 - Les eaux usées traitées et réutilisation : solution intermédiaire..... 329
B - Des outils juridiques et un droit d'accès à l'eau à satisfaire 330

1 - Le prisme du droit d'accès à l'eau potable et une meilleure cohérence des règles l'accompagnant. 331
2 - Remise en cause du principe « l'eau paie l'eau » et mobilisation des financements de l'accès à l'eau. 333
3 - Du droit de l'eau au droit d'un meilleur accès : vers une sacralisation du droit..... 334
II - Outils de gestion et ressources alternatives 335
A - Prise en compte des eaux pluviales dans la gestion de l'eau 336
1 - Eaux pluviales et inondations 336
2 - Eaux pluviales et pollutions. 338
3 - Assainissement, l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement 340
B - Outils de prévention des risques et l'eau douce..... 341
1 - Garanties optimales de la gestion des cours d'eau dans le cadre des inondations et leur rationalisation. 342
2 - Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) à travers des missions spécifiques..... 344
3 - Coordinations des compétences entre autorités et préventions des risques 345
Section II - Ressources alternatives et gestion des usages domestiques 346
I - L'usage des ressources alternatives : une substitution de l'eau brute à l'eau potable ? 347
A - Ressource alternative au regard de sa double gestion..... 348
1 - Recours à l'usage des ressources alternatives quant aux prix de l'eau potable ou du service. 348
2 - Implication des acteurs et le regard des usagers sur cette pratique..... 350
3 - Facteur géographique et territoires de montagne : alternance entre saisons de sécheresse et saisons pluviales. 351
B - Promotion de l'utilisation de la ressource alternative..... 352
1 - L'usage et gestion de la ressource alternative sous l'influence des textes 353
2 - Les eaux alternatives entre usages autorisés et risques sanitaires 354
3 - Répartition des usages quotidiens entre eau potable et eaux brute..... 356
II - Développement des ressources alternatives et dispositions d'ordre réglementaires, techniques et économiques. 358
A - Double nature juridique des eaux de pluie et régulation 358
1 - Le caractère privé de l'usage de l'eau encadré par le Code civil..... 359
2 - Le caractère public de l'usage de l'eau encadré par le droit public..... 360
3 - Les enjeux des ressources alternatives et transversalité juridique 362
B - Récupération et gestion des ressources alternatives : complexité dans sa mise en place. . 363
1 - Installation privée et incitation d'ordre financier 363
2 - Installation du double réseau d'eau et spécificité 365
3 - Usage domestique de la ressource alternative : A la recherche d'un nouveau modèle de service public ?..... 366

Conclusion du chapitre II..... 369

Conclusion du Titre I 370

Titre II - Une vision prospective du processus de gestion de l'eau. 371
Chapitre I - Contribution à la construction de schémas dans la gouvernance de l'eau 373
Section I - Schémas et planifications prospectives entre choix stratégique et objectif. 373

I - Gestion de l'eau à l'origine des politiques publiques et planification à l'échelle Européenne. 374
A - Mobilisation, répartition et protection des ressources en eau dans le cadre de bassins hydrographiques 374
1 - Un cadre national de la gestion de l'eau posé par la réforme sur l'eau de 1964. 375
2 - Le contexte transfrontalier de l'eau sa vision globale et prospective 377
3 - Objectifs de la Directive « eau » et traduction partielle sur le territoire national et local . 378
B - Outils d'accompagnement et missions de planification 380
1 - La planification : un instrument d'intervention et de mise en valeur des ressources en eau 380
2 - Processus de planification de la ressource et de développement des infrastructures..... 382
3 - Impact économique, environnemental et récupération des coûts 383
II - Planification concertée en matière de gestion de l'eau et enjeux supra-communaux..... 385
A - Le schéma directeur dans le secteur de l'eau : un document de planification. 385
1 - Schéma directeur : un outil indispensable de gestion de l'eau ? 386
2 - Déclinaison du Schéma directeur d'aménagement et autres documents 387
3 - Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau. 389
B - Efficacité de la planification et interventionnisme économique. 390
1 - Un paradoxe entre intervention économique et non-interventionniste de l'État, propriétaire de la ressource en eau. 391
2 - Instrument économique de gestion et priorité à l'offre en eau 392
3 - Droit de financement et soumission aux lois fondamentales de l'économie : pour une régulation financière ? 393
Section II - Acteurs et mécanismes organisationnels et décisionnels entre influences et concertations 395
I - Influence de la gouvernance dans le secteur l'eau et mécanisme décisionnel..... 395
A - Influences de la gouvernance de l'eau sur les acteurs 396
1 - Délimitation des pouvoirs par le mécanisme institutionnel. 396
2 - Diversification des décisions et leur effet sur la gouvernance..... 398
3 - Contrôle de l'exécution des décisions : cas du renforcement de la protection de la ressource en eau par les périmètres de protection. 399
B - Influences des acteurs sur la gouvernance de l'eau 400
1 - Choix de mode de gestion et son influence sur la gouvernance 401
2 - L'intervention des collectivités gestionnaires de l'eau potable sur le territoire et la desserte 402
3 - Une vision trop restrictive de la ressource en eau sur le plan local 404
II - Contribution à la participation ascendante. 405
A - Contribution à l'intégration d'outils théoriques et recherche d'équilibre entre propositions des autorités et attentes des usagers. 405
1 - Démarche horizontale ou gestion de type « top-down » 406
2 - Démarche verticale ou gestion de type « Bottom-up »..... 407
3 - Approches connexes entre la démarche horizontale et démarche verticale..... 408
B - Instrumentalisation et légitimité de la participation du public 410
1 - Expression du principe de participation et la convention d'Aarhus 411
2 - La participation du public façonnée par le droit 412
3 - Participation et consultation du public : quelle articulation ?..... 414
Conclusion du chapitre I..... 417

Chapitre II - L'idée d'une gouvernance commune : des innovations organisationnelles et institutionnelles. 418
Section I - (Ré) organisation de la gestion dans le secteur de l'eau potable : expérience et retour d'expériences. 418
I - Expériences pratiques, retour d'expériences et montage juridique et financier dans le secteur de l'eau. 419
A - Expériences pratiques dans les Pays en voie de développement et niveau d'efficacité. ... 419
1 - Recours aux contrats de partenariat public-privé (PPP) : un mode de contractualisation et de gestion spécifique 420
2 - La gouvernance publique de l'eau et des services : une pratique traditionnelle 422
3 - Desserte en eau et l'« accessibilité à l'eau » et « accessibilité à l'eau » : Entre expériences et insuffisances. 423
B - Expérience et retour d'expériences et pratiques dans les pays développés 425
1 - Gestion de l'eau en Angleterre : la privatisation comme pratique exemplaire 425
2 - Gestion de l'eau en Espagne : une pratique spécifique 426
3 - Retour d'expériences des territoires insulaires 428
II - Modes de gouvernance des services d'eau potable et l'usage d'« hybrides » ou système de gestion hybride : quelle efficacité ? 430
A - Mise en valeur de la ressource en eau par son processus de gestion et par les moyens et formes permettant son exercice. 431
1 - Valorisation du processus de gestion de l'eau par ces modes de gestion 432
2 - L'effet de la contractualisation des missions ou chaînes de services 433
3 - Effet « caméléon » de la gestion privative ou de la privatisation de l'eau. 435
B - Accroissement de l'efficacité du financement et équilibre des coûts économiques du service. 436
1 - L'urgence d'un financement pérenne et accès universel aux services d'approvisionnement en eau. 437
2 - Opérations d'investissement et renouvellement des infrastructures de l'eau 439
3 - Mécanisme du recours au financement entre lois de finance et équilibre économique. 441
Section II - Aspects institutionnels de la gestion durable de l'eau potable : L'essor d'une gestion simplifiée. 443
I - Vers un renforcement de compétitivité lié au processus de gestion et à l'influence des normes Européennes. 444
A - Le mécanisme de la mutualisation et son adaptabilité aux processus 445
1 - La mutualisation et le droit communautaire : une injonction 446
2 - La « mutualisation intercommunale » dans le processus de gestion : quels enjeux ? 447
3 - Impact de la mutualisation (moyens et services) sur le plan local 449
B - Processus de retours à une gestion publique ou (re) municipalisation et exigences de normes Européennes. 451
1 - Le phénomène de « re-municipalisation » ou le retour à la gestion publique d'eau potable 451
2 - Nécessité d'un support législatif : débats et projets de loi 453
3 - Une (ré) organisation sous l'égide de la loi « NOTRé » 454
II - Gouvernance de l'eau et fractionnement territoriaux des enjeux 456
A - Le territoire dans la stratégie de gouvernance de l'eau et spécificité locale 456
1 - Gestion territoriale de la ressource en eau, une condition sine qua non 457
2 - Gestion démographique et aspects quantitatifs et qualitatifs de la ressource en eau 459
3 - La gestion patrimoniale des infrastructures : les réseaux d'eau 461

B - Gouvernance et entités gestionnaires à satisfaire 462
1 - Volonté de faire « soi-même » ou choix d'une gestion publique : mutations opérées depuis 2000 463
2 - Transfert impératif de la compétence « eau » vers les structures intercommunales..... 465
3 - La contractualisation comme outil de régulation et d'harmonisation..... 466

Conclusion du chapitre II..... 469

Conclusion du Titre II..... 470

Conclusion de la partie II..... 471

Conclusion générale..... 472

Bibliographie générale..... 476

Index bibliographie

A

abiotiques, 49, 335
abonné, 127, 133, 151, 196, 197, 201, 202, 203, 204, 213, 224, 241, 242, 250, 256, 273, 488, 490, 552
abonnement, 14, 26, 126, 148, 149, 151, 153, 196, 202, 204, 205, 214, 224, 249, 250, 270, 274, 280, 369, 418, 552
accès à l'eau, 7, 14, 17, 25, 26, 27, 28, 35, 36, 40, 60, 69, 91, 99, 120, 125, 126, 129, 167, 169, 170, 171, 174, 175, 177, 179, 182, 185, 187, 191, 194, 198, 214, 218, 220, 249, 252, 280, 282, 284, 285, 310, 311, 318, 321, 343, 348, 349, 351, 352, 353, 356, 367, 369,378, 387, 393, 425, 426, 428, 433, 449, 450, 453, 458, 467, 476, 485, 488, 490, 501, 557
achats d'eau, 8
affermage, 114, 150, 156, 159, 300, 460, 509
Agence de l'eau, 19, 73, 109, 165, 293, 405, 422, 466, 504
Agence Région de Santé, 85
aires d'alimentation, 68, 71, 543
appropriation, 6, 8, 14, 27, 30, 32, 37, 40, 42, 48, 56, 60, 102, 165, 166, 282, 353, 447, 463, 496
approvisionnement en eau, 24, 52, 59, 66, 77, 89, 90, 107, 116, 169, 184, 299, 306, 308, 321, 346, 399, 457
aquifères, 41, 59, 86, 116, 400, 457
assainissement, 14, 18, 21, 37, 46, 53, 71, 72, 74, 75, 80, 86, 90, 97, 98, 108, 119, 122, 130, 131, 140, 150, 152, 153, 155, 159, 160, 161, 162, 163, 166, 169, 173, 180, 189, 193, 194, 198, 200, 201, 202, 214, 228, 229, 230, 236, 244, 254, 255, 256, 260, 263, 271, 276,294, 295, 308, 316, 323, 333, 343, 347, 348, 349, 350, 352, 353, 354, 355, 357, 359, 360, 368, 377, 381, 382, 384, 388, 404, 405, 407, 413, 421, 422, 447, 450, 452, 458, 466, 467, 468, 470, 476, 481, 483, 484, 493, 495, 506, 513, 514, 517, 519, 520, 522, 523, 525, 526, 527, 528, 531, 532, 534, 536, 537, 540, 541, 542, 543, 544, 546, 548
association, 2, 11, 23, 24, 28, 48, 137, 162, 176, 182, 200, 222, 224, 225, 227, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 243, 245, 249, 252, 253, 264, 269, 276, 292, 301, 414, 433, 440, 446, 515, 533, 554
autorisations administratives, 67, 215

B

banque de données du sous-sol, 116
Banque mondiale, 171, 308
barrages, 66, 105, 145, 219, 239, 344, 346, 390, 399, 417, 453, 454
bassin hydrographique, 17, 21, 53, 111, 364, 396, 398, 404, 454
bassins hydrographiques, 18, 110, 285, 324, 360, 395, 396, 398, 408, 495, 545, 558
Bassins hydrographiques, 397
bassins-versants, 18, 65, 111, 117, 345, 400
Bassin-versant, 64, 400
biodiversité, 14, 19, 292, 322, 324, 325, 335, 362, 411, 421, 457, 523, 530, 543
biotiques, 49, 335
bon état chimique, 51
bon état écologique, 43, 47, 51, 219, 401, 410
Bureau de recherches géologique et minière, 65
Bureau de Recherches Géologique et Minières, 112, 115, 552

C

canalisations, 20, 23, 66, 67, 84, 89, 90, 91, 92, 93, 117, 125, 129, 163, 210, 213, 218, 236, 253, 254, 257, 258, 266, 272, 277, 386, 405, 476, 486, 490, 525
captages, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 80, 83, 86, 100, 114, 214, 215, 267, 268, 305, 327, 343, 406, 423, 424, 528, 543, 545, 550
cartes géologiques, 116
Centre d'information des entreprises et services d'eau et d'assainissement, 377
changement climatique, 19, 36, 175, 185, 186, 191, 192, 212, 371, 457, 510, 539
Charte de l'environnement, 325, 330, 338, 423, 441
chlordécone, 50, 93, 100, 184, 208, 210, 211, 252, 269, 326, 411, 422, 539, 554
chlorure de vinyle monomère, 93
chose commune, 57, 428, 511
clauses contractuelles, 202, 205
clauses tarifaires, 202
CO_2, 45
Comité de bassin, 22, 107, 110, 237, 246, 345, 401, 413, 487, 544, 551
communauté d'agglomération, 25, 137, 138, 139, 140, 143, 145, 155, 478, 489, 529
communauté internationale, 186, 304
communauté urbaine, 25, 138, 360, 382, 478, 534
Communautés Locales de l'Eau, 331
concertation, 27, 28, 108, 111, 114, 165, 207, 215, 217, 243, 244, 282, 285, 287, 292, 297, 355, 364, 365, 399, 429, 445, 451, 475, 497, 502
conférence de Stockholm, 49
conflits, 17, 24, 30, 36, 41, 42, 45, 57, 134, 175, 226, 236, 237, 238, 240, 248, 251, 252, 264, 265, 271, 272, 278, 297, 298, 305, 380, 397, 416, 456, 462, 487, 505, 509, 511, 535, 555
conflits d'usage, 41
conflits d'usages, 41, 42
consommation domestique, 22, 28, 33, 34, 37, 45, 65, 74, 77, 85, 167, 200, 218, 311, 322, 329, 338, 345, 378, 388, 398, 406, 451, 453, 455
contamination, 49, 88, 94, 96, 98, 99, 210, 268, 327, 335, 374, 554
continuité écologique, 41, 44, 51, 84
contractualisation, 8, 23, 27, 117, 285, 299, 313, 394, 433, 445, 446, 447, 451, 458, 459, 460, 461, 492, 495, 496, 512, 560, 561
Contractualisation, 8, 10, 495, 496, 518
contrôle sanitaire, 85, 95, 98, 99, 106, 112, 220, 221, 222, 374, 526
coopération, 3, 18, 25, 27, 28, 105, 106, 108, 119, 130, 133, 134, 135, 136, 137, 141, 142, 144, 145, 146, 147, 161, 167, 214, 244, 295, 329, 339, 364, 391, 393, 399, 411, 413, 415, 456, 459, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 479, 483, 489, 495, 501, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 519, 521, 522, 528, 537
cours d'eau, 14, 16, 21, 26, 35, 51, 54, 57, 59, 61, 63, 64, 74, 78, 81, 82, 83, 94, 109, 119, 178, 184, 219, 266, 324, 327, 335, 342, 346, 355, 356, 358, 361, 362, 371, 383, 398, 399, 408, 410, 411, 422, 472, 510, 522
coûts, 7, 21, 23, 24, 25, 73, 125, 130, 131, 138, 157, 161, 172, 173, 174, 198, 201, 230, 255, 262, 294, 295, 306, 316, 319, 329, 330, 334, 335, 339, 351, 373, 399, 403, 406, 408, 414, 416, 442, 458, 463, 469, 490, 544, 557, 559, 560
crise, 6, 11, 12, 17, 19, 24, 28, 29, 30, 45, 53, 77, 100, 105, 118, 166, 175, 183, 210, 223, 225, 226, 228, 230, 235, 237, 238, 243, 248, 251, 252, 265, 270, 279, 280, 282, 284, 285, 289, 319, 323, 345, 431, 433, 444, 445, 451, 454, 479, 491, 500, 502, 531, 550, 554, 556
croissance démographique, 20, 45, 488

cycle de l'eau, 21, 35, 46, 125, 192, 256, 347, 361, 429, 483
cycle hydrologique, 36, 46, 53, 397, 456

D

débit, 53, 54, 55, 60, 66, 73, 81, 82, 84, 96, 105, 129, 259, 324, 404, 454, 550
débits, 16, 51, 79, 81, 82, 84, 89, 111, 182
décentralisation, 30, 62, 63, 64, 104, 106, 122, 133, 134, 137, 139, 142, 146, 165, 251, 261, 337, 391, 393, 432, 462, 477, 479, 495, 497, 506, 511, 514, 517, 538, 539
délégation de service public, 18, 138, 139, 143, 148, 149, 152, 156, 157, 158, 159, 161, 162, 244, 276, 300, 302, 313, 418, 426, 446, 460, 461, 492, 494, 503, 509, 511, 519, 540, 552
demande, 16, 20, 23, 41, 45, 50, 54, 67, 68, 70, 72, 80, 81, 102, 106, 108, 114, 117, 119, 120, 130, 132, 134, 158, 175, 182, 185, 186, 191, 194, 196, 200, 203, 210, 212, 216, 218, 235, 242, 243, 245, 246, 257, 271, 293, 303, 304, 306, 308, 310, 311, 312, 314, 319, 320, 343, 351, 352, 365, 366, 369, 380, 381, 387, 390, 400, 406, 408, 414, 416, 417, 427, 431, 432, 434, 436, 445, 447, 454, 456, 465, 474, 477, 480, 488, 509, 514, 529, 530, 540, 555, 556
démocratie participative, 248, 419, 431
développement du durable, 19
développement durable, 7, 16, 20, 62, 71, 73, 115, 118, 179, 192, 193, 221, 284, 285, 286, 296, 317, 318, 320, 321, 324, 330, 341, 353, 366, 383, 384, 385, 394, 411, 434, 435, 456, 464, 490, 507, 508, 509, 511, 514, 522, 525, 526, 527, 537, 539, 542, 543, 545, 546, 556
dignité humaine, 170, 171, 174, 175, 176, 177, 348, 349, 553
Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du logement de Guadeloupe, 112, 118, 119
directive-cadre sur l'eau, 18, 51, 78, 345, 358, 362, 382, 401, 429, 436, 442, 502
disparités, 200, 260
domaine public fluvial, 53, 55, 57, 82, 527, 528, 550
dommage écologique, 336
dommages, 127, 273, 330, 332, 334, 335, 336, 337, 339, 362, 371, 382, 408, 465, 509, 512, 522
droit à l'eau, 6, 14, 38, 130, 171, 175, 177, 179, 184, 189, 210, 223, 280, 282, 348, 349, 350, 352, 353, 398, 482, 509
droit d'usage, 24, 37, 39, 56, 105
droit de l'eau, 6, 14, 27, 40, 45, 48, 61, 77, 177, 182, 302, 303, 317, 323, 349, 353, 389, 396, 397, 404, 406, 440, 452, 499
Droit de l'homme à l'eau, 8
droit fondamental, 40, 169, 170, 171, 175, 188, 223, 225, 280, 311, 348, 349, 352, 353, 354, 437, 505, 506, 553, 557
droit public économique, 25, 285
droits de l'homme, 172, 175, 188, 304, 348, 352, 506
droits de propriété, 42
dysfonctionnement, 14, 19, 97, 249, 253, 265, 287, 333, 433, 444, 445, 485, 490

E

eau, 1, 2, 3, 1, 3, 4, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70,71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 97, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131,132, 133, 134, 135, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 144, 145, 146, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 165,

166, 167, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 198, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 272, 274, 275, 276, 279, 280, 282, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 390, 391, 393, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 442, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 471, 472, 473, 474, 475, 477, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557, 558, 559, 560, 561

eau douce, 1, 6, 8, 14, 15, 16, 17, 19, 21, 22, 26, 27, 28, 30, 32, 34, 36, 41, 43, 45, 46, 50, 52, 53, 56, 61, 63, 65, 67, 68, 74, 83, 84, 85, 86, 87, 91, 95, 99, 102, 104, 108, 111, 115, 122, 134, 140, 173, 178, 183, 185, 186, 189, 191, 192, 194, 196, 208, 211, 258, 267, 268, 282, 285, 290, 305, 310, 316, 317, 319, 322, 324, 325, 327, 329, 330, 333, 335, 337, 342, 343, 345, 346, 348, 353, 360, 363, 365, 367, 368, 369, 370, 371, 374, 378, 379, 381, 386, 390, 391, 393, 397, 405, 409, 410, 415, 422, 423, 424, 428, 442, 451, 455, 457, 488, 498, 499, 500, 501, 504, 519, 520, 521

eau potable, 1, 2, 6, 8, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 23, 24, 27, 28, 32, 34, 35, 38, 40, 41, 46, 56, 66, 67, 68, 69, 72, 74, 75, 76, 81, 82, 83, 85, 86, 88, 89, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 103, 108, 109, 111, 113, 117, 119, 120, 122, 123, 124, 126, 127, 128, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 137, 139, 140, 141, 142, 144, 145, 146, 149, 150, 151, 152, 153, 155, 156, 157, 158, 159, 161, 163, 166, 169, 170, 171, 172, 173, 175, 176, 177, 179, 180, 181, 183, 184, 185, 187, 189, 192, 193, 196, 198, 200, 202, 204, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 216, 218, 223, 224, 226, 227, 229, 234, 235, 236, 241, 242, 244, 247, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 257, 258, 259, 260, 262, 264, 265, 266, 268, 269, 270, 272, 273, 274, 277, 280, 284, 285, 288, 289, 294, 297, 298, 299, 300, 304, 307, 309, 310, 312, 314, 316, 318, 320, 321, 326, 329, 341, 342, 343, 344, 346, 347, 349, 350, 351, 352, 353, 361, 363, 366, 367, 368, 369, 370, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 380, 384, 385, 386, 388, 395, 407, 413, 415, 416, 418, 421, 423, 424, 425, 426, 427, 431, 432, 434, 435, 444, 445, 447, 448, 449, 450, 451, 457, 459, 460, 466, 467, 470, 471, 473, 474, 475, 476, 479, 480, 482, 483, 485, 486, 490, 491, 492, 493, 494, 498, 499, 501, 502, 503, 507, 511, 512, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 525, 526, 527, 532, 535, 540, 542, 543, 544, 545, 546, 552, 553, 558

eaux courantes, 34, 61, 306, 361, 397, 404, 508, 513

eaux de source, 34

eaux de surface, 16, 34, 42, 44, 52, 53, 58, 59, 64, 69, 76, 79, 81, 83, 97, 115, 320, 346, 357, 361, 379, 410, 527, 530, 551

eaux pluviales, 34, 35, 46, 54, 193, 320, 333, 342, 343, 347, 348, 354, 355, 357, 359, 360, 363, 364, 367, 378, 379, 380, 381, 382, 384, 387, 388, 405, 413, 450, 541, 544, 557

eaux privées, 34

eaux stagnantes, 34, 61, 63, 361

écologie, 34, 44, 45, 47, 154, 320, 383, 421, 457, 526, 527, 531, 539

écologique, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 52, 79, 175, 219, 291, 293, 320, 324, 325, 336, 340, 345, 348, 362, 364, 384, 401, 406, 410, 423, 454, 527, 530, 531, 550

économie de l'eau, 193, 218, 319
économique, 2, 3, 7, 8, 15, 20, 21, 23, 25, 28, 34, 36, 39, 132, 134, 135, 147, 151, 152, 159, 163, 171, 173, 180, 186, 189, 190, 195, 212, 215, 219, 225, 251, 259, 260, 262, 267, 275, 284, 285, 288, 290, 292, 296, 298, 300, 301, 302, 303, 306, 308, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 318, 322, 324, 328, 329, 330, 332, 334, 338, 339, 341, 344, 365, 375, 377, 384, 391, 393, 399, 402, 406, 408, 414, 415, 417, 419, 420, 429, 434, 440, 442, 445, 453, 454, 458, 461, 462, 464, 466, 468, 471, 487, 490, 496, 497, 501, 505, 506, 507, 508, 511, 512, 515, 518, 521, 522, 523, 525, 542, 543, 546, 556, 559, 561
écosystème, 325, 335, 408
écosystèmes, 45, 47, 50, 58, 79, 80, 102, 320, 325, 361, 362, 364, 365, 408, 410, 411, 513
entités gestionnaires, 19, 25, 27, 28, 81, 139, 251, 290, 295, 351, 426, 434, 437, 479, 482, 491, 500, 501, 561
environnement, 2, 3, 4, 5, 7, 14, 19, 20, 22, 33, 38, 39, 43, 44, 45, 48, 49, 51, 52, 60, 68, 69, 71, 74, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 90, 99, 100, 105, 108, 109, 110, 118, 119, 126, 154, 159, 160, 161, 166, 169, 173, 174, 180, 184, 186, 189, 190, 192, 201, 203, 207, 209, 210, 211, 214, 217, 219, 220, 221, 231, 244, 245, 246, 268, 285, 294, 296, 300, 302, 304, 305, 309, 310, 316, 317, 320, 322, 323, 324, 325, 328, 330, 331, 332, 333, 335, 337, 338, 339, 346, 353, 355, 356, 358, 359, 361, 363, 365, 366, 376, 381, 383, 391, 394, 399, 403, 407, 410, 412, 413, 421, 422, 423, 427, 429, 434, 436, 437, 438, 441, 444, 455, 457, 463, 465, 466, 468, 469, 480, 484, 486, 490, 491, 505, 506, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 516, 517, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 529, 530, 531, 535, 537, 538, 540, 541, 542, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 552, 556
eutrophisation, 326, 346, 411, 454
exigence humanitaire, 171, 174, 175, 553
externalisation, 23, 25, 302, 407, 421, 472, 480
exutoire, 64, 456

F

facturation, 23, 152, 156, 172, 193, 197, 201, 202, 212, 213, 214, 223, 224, 227, 251, 252, 274, 285, 302, 305, 307, 312, 352, 393, 433, 458, 501, 514, 525, 554
Facturation, 8, 315, 540
financement, 8, 24, 27, 109, 125, 130, 136, 151, 171, 186, 235, 256, 284, 294, 312, 314, 341, 351, 382, 391, 405, 414, 417, 418, 428, 446, 447, 449, 450, 451, 452, 458, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 487, 491, 540, 541, 544, 546, 556, 559, 560, 561
fleuves, 34, 42, 54, 56, 63, 64, 111, 399, 428
fonds de solidarité pour le logement, 132

G

Général des eaux de Guadeloupe, 92
géologique, 65, 115, 116, 346, 371, 403, 485
gestion de l'eau, 1, 2, 12, 15, 17, 25, 28, 30, 64, 80, 90, 103, 107, 110, 118, 120, 124, 135, 138, 139, 148, 151, 156, 157, 190, 215, 217, 229, 231, 244, 247, 249, 252, 258, 262, 277, 293, 294, 297, 301, 309, 310, 318, 323, 324, 342, 349, 351, 353, 354, 355, 372, 388, 395, 396, 397, 398, 400, 401, 402, 403, 409, 416, 417, 418, 419, 427, 429, 432, 440, 451, 455, 456, 457, 458, 459, 461, 462, 464, 486, 488, 493, 495, 496, 501, 515, 558, 560
gestion décentralisée de l'eau, 64
Gestion délégué, 8
gestion intégrée, 15, 16, 17, 42, 60, 353, 360, 365, 399, 454, 456, 463, 485, 507
gouvernance, 6, 7, 11, 12, 19, 24, 26, 28, 30, 32, 53, 64, 108, 167, 176, 236, 243, 247, 248, 249, 283, 284, 286, 289, 290, 292, 293, 294, 296, 298, 299, 304, 309, 351, 379, 393, 394, 395, 396, 397, 400, 414, 419, 421,

422, 425, 427, 429, 430, 431, 433, 435, 437, 438, 441, 442, 444, 445, 446, 448, 449, 451, 457, 458, 459, 463, 464, 465, 471, 476, 479, 480, 483, 484, 485, 491, 492, 493, 497, 498, 500, 501, 503, 509, 513, 514, 516, 518, 520, 546, 550, 556, 558, 559, 560, 561
grand cycle, 21, 46, 125, 342, 361, 365

H

hydrosphère, 47
hygiéniste, 43

I

infrastructures, 7, 20, 23, 26, 46, 66, 77, 80, 89, 91, 93, 108, 117, 119, 125, 135, 140, 149, 157, 172, 190, 197, 201, 208, 214, 219, 250, 252, 258, 266, 267, 271, 272, 277, 280, 291, 294, 312, 314, 318, 346, 352, 357, 359, 386, 403, 404, 405, 406, 416, 447, 449, 452, 458, 464, 466, 467, 468, 476, 486, 487, 489, 509, 544, 559, 561
inondations, 4, 19, 189, 190, 193, 346, 354, 355, 356, 357, 360, 361, 363, 364, 365, 371, 383, 390, 395, 413, 422, 467, 488, 532, 548, 557, 558
installations hydrauliques, 105
Institut Pasteur de Guadeloupe, 113, 221
intérêt général, 11, 22, 32, 33, 38, 51, 71, 90, 103, 116, 131, 141, 156, 163, 166, 169, 184, 187, 197, 217, 227, 232, 250, 275, 276, 297, 303, 304, 324, 381, 387, 409, 419, 455, 467, 476, 514, 521, 542, 551
investissements, 24, 27, 93, 109, 150, 166, 201, 202, 220, 225, 252, 261, 263, 277, 286, 296, 315, 316, 407, 408, 415, 447, 448, 449, 452, 466, 467, 468, 475, 504

L

l'Office de l'eau, 19, 22, 65, 69, 106, 107, 140, 163, 165, 237, 239, 244, 245, 262, 316, 465, 504
Laboratoire d'Hygiène de l'Environnement, 113
libre blanc, 332
limités de qualité, 96
loi grenelle, 51

M

marché de l'eau, 27, 37, 305, 306, 368
masses d'eau, 30, 51, 53, 58, 65, 69, 74, 110, 117, 119, 139, 412
milieux aquatiques, 4, 15, 21, 23, 38, 42, 62, 66, 67, 68, 69, 75, 76, 78, 80, 81, 86, 108, 119, 121, 153, 163, 169, 184, 196, 215, 291, 296, 324, 325, 326, 328, 339, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 370, 378, 409, 413, 421, 424, 464, 465, 482, 502, 509, 510, 511, 520, 522, 532, 537, 539, 543, 544, 546, 548, 550, 558, *Voir*
mode de gestion, 7, 18, 25, 26, 28, 103, 125, 127, 133, 135, 137, 150, 151, 159, 160, 162, 163, 177, 201, 226, 257, 294, 297, 298, 301, 423, 425, 426, 429, 436, 449, 459, 460, 473, 475, 480, 485, 492, 493, 503, 552, 559
monopole, 120, 121, 128, 135, 139, 169, 308, 314, 462, 500

N

nappes phréatiques, 41, 59, 76, 79, 83, 116, 327, 335, 338, 342
National Santé Environnement, 4, 424
nitrate, 73, 252, 269, 270
nitrates, 50, 96, 97, 98, 127, 189, 222, 269, 270, 326, 327, 334, 338, 509, 530
normes de potabilité, 44, 92, 96, 220, 269, 280, 319, 420, 472

normes sanitaires, 26, 87, 89, 100, 167, 268, 417

O

Objectifs du millénaire pour le développement, 4, 167
Objectifs du Millénaire pour le Développement, 486
obligation de moyens, 126, 127, 215, 268, 271, 274
obligation de résultat, 1, 6, 25, 126, 128, 165, 215, 223, 265, 268, 300, 301, 321, 328, 393, 405, 447, 450, 461, 518, 519
Office de l'eau, 73, 107, 155, 216, 244, 245, 279, 401, 405, 422, 465, 468
Office de la recherche scientifique et technique outre-mer, 65
Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques, 78
offre, 16, 23, 25, 28, 70, 106, 128, 186, 238, 301, 303, 304, 310, 311, 319, 320, 321, 342, 414, 415, 416, 427, 431, 433, 449, 454, 559
ordre public, 43, 100, 313, 496, 501
Organisation de Coopération et de Développement Economique, 173

P

participation, 27, 104, 107, 108, 202, 204, 206, 207, 224, 234, 237, 238, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 279, 283, 297, 353, 369, 415, 419, 428, 429, 430, 432, 433, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 449, 502, 516, 517, 523, 524, 539, 548, 551, 554, 555, 560
Participation, 8, 246, 437, 439, 481, 521, 555, 560
patrimoine commun, 18, 22, 38, 42, 64, 71, 154, 209, 210, 391, 502, 520
pays en voie de développement, 321, 387, 445, 447, 450, 489, 498
pays et territoires d'outre-mer, 292
pénurie, 16, 17, 24, 58, 61, 83, 118, 190, 210, 253, 270, 290, 307, 318, 343, 344, 377, 390, 453, 454, 457, 488, 509, 513, 557
péréquation, 24, 148, 172, 256, 257, 259, 260, 261, 308, 315, 555
performance environnementale, 318, 319, 556
périmètre, 17, 67, 68, 69, 70, 71, 105, 113, 116, 136, 143, 146, 197, 214, 215, 216, 229, 231, 252, 254, 297, 315, 360, 409, 424, 427, 473, 488, 504, 529
périmètre de protection, 70, 71, 116, 216
périmètres de protection, 69, 70, 72, 85, 216, 420, 423, 424, 429, 559
périmètres de protection de captages, 69
pesticides, 19, 50, 69, 73, 74, 87, 93, 94, 96, 97, 99, 100, 101, 114, 184, 210, 211, 222, 229, 322, 326, 327, 334, 338, 411, 421, 532, 538, 539, 547, 551
petit cycle, 21, 46, 342, 347, 361, 365, 482, 483, 519
planification, 7, 16, 18, 27, 43, 46, 51, 105, 107, 110, 111, 256, 285, 324, 352, 359, 373, 386, 391, 395, 396, 397, 398, 402, 403, 404, 405, 406, 408, 409, 410, 412, 414, 415, 416, 435, 442, 454, 455, 458, 465, 502, 505, 517, 548, 558, 559
pluviométrie, 16, 35, 36, 50, 357, 372, 377, 390
police de l'eau, 39, 54, 66, 68, 77, 79, 84, 106, 113, 118, 253, 296, 361, 422
police de l'eau., 40, 79, 113
politique de l'eau, 7, 17, 21, 28, 69, 77, 79, 107, 109, 110, 191, 220, 240, 288, 291, 294, 296, 321, 332, 339, 360, 391, 395, 396, 400, 402, 403, 404, 407, 440, 451, 454, 455, 457, 464, 487, 491, 539, 542
politique publique, 21, 237, 354, 370, 391, 430, 432, 436, 437, 442, 444, 470, 497, 501
pollueur-payeur, 173, 174, 286, 315, 329, 331, 334, 337, 338, 339, 340, 394
Pollueurs payeurs, 8

pollution, 15, 18, 22, 41, 43, 47, 49, 50, 62, 69, 75, 90, 93, 99, 101, 108, 109, 173, 186, 189, 191, 192, 202, 208, 209, 210, 216, 217, 252, 269, 270, 294, 316, 322, 326, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 336, 339, 349, 356, 358, 359, 364, 377, 397, 398, 399, 422, 427, 454, 465, 502, 510, 514, 521, 530, 544, 550, 551, 557
potabilité, 23
potentiel hydrogène, 98, 380
préfet, 38, 55, 68, 71, 80, 81, 82, 84, 90, 100, 103, 104, 105, 112, 113, 116, 123, 147, 216, 221, 245, 365, 379, 383, 418, 422, 423, 502, 510, 520, 551
prélèvements, 54, 58, 60, 66, 68, 69, 72, 74, 77, 78, 81, 82, 83, 84, 98, 102, 104, 105, 106, 109, 113, 116, 140, 215, 222, 376, 397, 408, 410, 420, 421, 429, 453, 526, 527, 528, 531, 551
préservation, 6, 7, 14, 21, 44, 45, 51, 78, 88, 95, 110, 112, 118, 130, 170, 193, 202, 218, 231, 293, 307, 316, 319, 322, 324, 325, 328, 342, 343, 344, 347, 355, 367, 373, 377, 390, 395, 405, 411, 467, 528, 536, 537, 539, 557
principe d’exclusivité, 18, 25, 124, 282, 459
principe de précaution, 330, 423
prix, 4, 21, 23, 24, 25, 58, 109, 150, 152, 155, 160, 161, 162, 163, 171, 172, 181, 196, 197, 199, 200, 205, 209, 217, 220, 224, 227, 228, 231, 237, 240, 241, 245, 249, 250, 251, 255, 256, 257, 259, 260, 261, 262, 274, 277, 280, 296, 302, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 313, 314, 320, 323, 332, 367, 368, 369, 415, 437, 449, 450, 453, 458, 500, 523, 526, 527, 531, 536, 541, 542, 554, 555, 558
processus de gestion, 6, 12, 14, 17, 20, 23, 24, 26, 28, 46, 94, 103, 114, 116, 120, 142, 157, 167, 172, 203, 207, 223, 237, 242, 243, 248, 249, 250, 282, 284, 285, 288, 296, 314, 315, 316, 341, 363, 389, 391, 393, 395, 415, 420, 422, 426, 432, 433, 435, 442, 444, 448, 451, 458, 459, 463, 465, 467, 472, 473, 475, 477, 483, 485, 488, 490, 496, 499, 500, 502, 503, 504, 556, 558, 560, 561
protection, 6, 7, 8, 9, 11, 14, 18, 20, 22, 28, 35, 41, 43, 46, 48, 50, 51, 53, 54, 57, 59, 60, 62, 63, 64, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 78, 80, 83, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 93, 94, 96, 97, 98, 99, 102, 105, 108, 109, 110, 115, 123, 130, 150, 157, 159, 160, 161, 166, 178, 179, 180, 207, 215, 216, 217, 229, 231, 240, 241, 245, 248, 249, 268, 269, 270, 275, 279, 285, 293, 307, 317, 318, 320, 322, 323, 324, 328, 330, 336, 342, 357, 361, 364, 365, 366, 373, 380, 382, 383, 387, 395, 396, 397, 406, 408, 410, 420, 421, 423, 424, 429, 432, 436, 438, 442, 456, 457, 466, 467, 473, 482, 494, 496, 508, 511, 513, 514, 517, 521, 522, 524, 525, 526, 528, 529, 530, 531, 533, 545, 550, 551, 553, 555, 556, 558, 559, *Voir*

Q

qualitatif, 17, 23, 65, 74, 99, 116, 184, 190, 210, 215, 247, 286, 305, 322, 338, 342, 343, 344, 346, 352, 372, 376, 390, 394, 402, 409, 415, 442, 470, 488, 551
qualitative, 9, 14, 22, 46, 95, 306, 321, 323, 332, 347, 367, 377, 397, 444, 485, 517
qualité, 4, 6, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 23, 25, 27, 28, 30, 33, 35, 41, 43, 44, 46, 49, 50, 51, 53, 56, 59, 60, 64, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 82, 86, 87, 88, 89, 92, 93, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 107, 110, 112, 114, 115, 117, 127, 130, 134, 138, 144, 150, 156, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 165, 170, 171, 172, 175, 177, 178, 180, 185, 186, 187, 190, 193, 196, 198, 202, 203, 204, 208, 209, 210, 213, 215, 217, 220, 221, 222, 224, 226, 227, 230, 231, 233, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 247, 249, 250, 255, 256, 257, 259, 261, 264, 265, 268, 269, 270, 272, 280, 289, 291, 293, 296, 305, 307, 310, 316, 317, 318, 319, 322, 323, 326, 328, 331, 334, 338, 341, 342, 344, 346, 350, 354, 357, 361, 366, 370, 372, 373, 374, 375, 376, 380, 383, 392, 398, 399, 401, 402, 403, 405, 407, 408, 409, 411, 416, 420, 421, 422, 429, 437, 438, 442, 449, 450, 453, 455, 456, 457, 464, 465, 467, 470, 471, 480, 486, 488, 490, 491, 500, 507, 514, 516, 523, 524, 526, 527, 530, 531, 532, 537, 539, 541, 551, 553, 554, 555, 556
quantitatif, 17, 23, 54, 58, 74, 75, 82, 99, 116, 183, 184, 189, 190, 192, 210, 215, 247, 286, 295, 305, 310, 314, 322, 338, 342, 343, 344, 346, 353, 368, 372, 375, 378, 383, 390, 394, 397, 402, 409, 411, 415, 442, 470, 488, 551

quantitative, 9, 12, 14, 22, 26, 46, 57, 60, 68, 73, 78, 79, 95, 105, 175, 306, 320, 321, 332, 342, 367, 377, 444, 454, 485, 517, 557
quantité, 19, 20, 30, 46, 49, 54, 55, 60, 64, 66, 67, 74, 86, 87, 92, 93, 95, 98, 101, 110, 117, 125, 144, 154, 171, 176, 177, 180, 185, 187, 190, 215, 216, 221, 226, 243, 250, 289, 291, 306, 312, 318, 319, 324, 338, 345, 374, 375, 405, 411, 442, 456, 465, 486, 487, 491

R

raréfaction, 7, 21, 27, 43, 45, 49, 112, 116, 130, 167, 183, 184, 186, 187, 218, 226, 253, 288, 290, 307, 317, 319, 342, 350, 367, 377, 379, 382, 390, 415, 417, 442, 452, 456, 467
récupération des coûts, 173, 407
recyclage, 41, 77, 368, 375
redevances, 109, 125, 136, 174, 197, 201, 202, 246, 255, 262, 280, 294, 314, 315, 331, 332, 339, 369, 399, 408, 421, 458, 465, 470, 504, 525, 545
référence de qualité, 94, 96
régie, 14, 17, 18, 57, 77, 105, 133, 134, 135, 137, 138, 139, 143, 149, 150, 159, 162, 189, 199, 201, 244, 245, 262, 263, 302, 340, 348, 426, 459, 460, 471, 472, 480, 492, 493, 494, 503, 508, 540
régie directe, 135, 137, 139, 143, 459
régions ultrapériphériques, 290, 291, 508, 556
règlement sanitaire départemental, 90, 91, 128
regroupement, 11, 25, 141, 144, 146, 200, 222, 224, 225, 230, 236, 251, 279, 294, 347, 477, 552, 554
réseau hydrographique, 111
réservoirs, 20, 66, 67, 90, 101, 140, 211, 254, 272, 318, 343, 347, 365, 385, 386, 486
ressource en eau, 7, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 26, 27, 28, 33, 36, 37, 42, 45, 48, 51, 53, 56, 58, 59, 60, 62, 64, 66, 68, 71, 80, 101, 102, 103, 104, 108, 110, 113, 115, 118, 122, 124, 129, 130, 134, 143, 150, 153, 167, 170, 172, 174, 178, 183, 185, 188, 190, 194, 197, 210, 218, 223, 247, 253, 259, 261, 268, 285, 290, 292, 294, 296, 300, 302, 303, 304, 305, 308, 313, 314, 319, 320, 321, 323, 325, 327, 331, 333, 336, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 351, 353, 354, 355, 357, 359, 360, 364, 365, 366, 367, 368, 370, 371, 374, 375, 377, 378, 380, 383, 391, 393, 395, 396, 398, 399, 401, 403, 407, 409, 411, 414, 416, 418, 420, 423, 424, 428, 430, 436, 442, 444, 445, 453, 454, 455, 457, 458, 460, 461, 462, 464, 465, 466, 484, 488, 492, 497, 500, 501, 502, 504, 527, 528, 546, 552, 557, *Voir*
ressources alternatives, 19, 35, 189, 192, 342, 354, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 374, 376, 378, 382, 383, 384, 387, 390, 557, 558
retenue d’eau, 345
rivières, 34, 53, 54, 56, 59, 63, 64, 79, 83, 105, 111, 117, 176, 217, 318, 361

S

salinisation, 75, 86
santé publique, 3, 22, 41, 43, 50, 68, 69, 70, 71, 73, 77, 81, 83, 90, 93, 95, 96, 98, 99, 101, 102, 106, 112, 113, 122, 123, 127, 175, 179, 208, 210, 221, 222, 242, 268, 282, 296, 300, 321, 326, 344, 368, 372, 373, 386, 421, 423, 424, 453, 457, 480, 490, 517, 522, 526,527, 532, 548, 551
schéma d’utilisation d’eau, 16
schéma de distribution d’eau potable, 126, 128, 194
Schéma Directeur d’Aménagement et de Gestion des Eaux, 52, 58, 108, 110, 111, 345, 395, 544
schémas d’aménagement et de gestion des eaux, 18, 324, 404, 409
schémas directeurs d’aménagement et de gestion des eaux, 18, 324, 409, 411, 412, 527
sécheresse, 43, 63, 79, 86, 87, 105, 112, 117, 118, 129, 183, 184, 193, 194, 199, 219, 251, 253, 254, 267, 310, 318, 342, 343, 367, 370, 371, 390, 422, 538, 558

service public d'eau potable, 120, 138, 196, 298, 386, 458, 552
servitudes de passage, 92
seuil, 55, 69, 84, 100, 333, 421, 489, 531
sommet de Dublin, 37, 304
sommet de la terre, 38
sommets internationaux, 212
stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau, 409, 412, 413
syndicat, 18, 25, 80, 117, 130, 136, 137, 139, 140, 145, 146, 155, 160, 228, 231, 271, 301, 362, 515, 528
Syndicat Intercommunal Eau et d'Assainissement de la Guadeloupe, 80

T

tarif social de l'eau, 40
tarification, 40, 120, 125, 131, 132, 152, 170, 172, 174, 180, 181, 189, 201, 205, 211, 228, 255, 256, 261, 272, 274, 314, 315, 329, 331, 333, 341, 407, 416, 440, 448, 449, 471, 507, 510, 516, 518, 523, 525, 526, 555, 556, 557
territorialisation, 26, 288
traité **de Lisbonne**, 5, 290, 439, 526
traitement des rejets, 44, 401

U

usagers, 6, 11, 14, 19, 20, 24, 25, 27, 30, 32, 33, 41, 55, 67, 68, 71, 81, 86, 88, 90, 92, 98, 101, 102, 105, 106, 108, 111, 113, 118, 120, 123, 124, 125, 126, 129, 130, 140, 150, 152, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 165, 167, 169, 170, 171, 173, 174, 175, 180, 181, 183, 184, 186, 191, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 210, 212, 213, 214, 215, 216, 218, 220, 221, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 233, 234, 235, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 260, 261, 262, 263, 265, 266, 269, 270, 271, 272, 274, 276, 277, 279, 280, 282, 284, 285, 287, 288, 289, 299, 301, 302, 305, 307, 310, 311, 314, 318, 319, 320, 321, 322, 328, 341, 344, 349, 351, 353, 367, 368, 369, 370, 373, 377, 380, 387, 388, 393, 398, 405, 408, 416, 419, 421, 426, 427, 430, 431, 432, 434, 435, 436, 437, 439, 441, 442, 445, 448, 449, 450, 459, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 485, 493, 499, 500, 503, 516, 518, 519, 528, 541, 552, 553, 554, 555, 558, 560
usages, 6, 7, 11, 12, 30, 33, 34, 35, 37, 39, 42, 43, 47, 48, 50, 52, 56, 65, 68, 74, 78, 79, 81, 82, 83, 88, 99, 102, 104, 132, 189, 191, 193, 218, 251, 266, 270, 306, 311, 316, 318, 323, 326, 329, 334, 335, 342, 344, 351, 354, 355, 356, 358, 366, 368, 370, 373, 374, 376, 377, 379, 380, 383, 384, 385, 386, 389, 390, 397, 399, 406, 407, 416, 442, 452, 453, 454, 458, 467, 490, 508, 511, 515, 524, 546, 548, 550, 558
utilité publique, 69, 71, 72, 80, 106, 207, 216, 229, 232, 505, 528, 529

V

valeur économique, 37, 284, 302, 303, 304, 310, 315
valeur sociale de l'eau, 37

Z

zones urbaines, 20, 26, 259, 282