

# La Suisse et le droit à l'eau: du silence constitutionnel à l'engagement international

Bernard Weissbrodt, journaliste, *aqueduc.info*, Genève (Suisse)

Mars 2013

## Sommaire

1. Le contexte
2. Le cadre constitutionnel
3. De quelques lois relatives à la réalisation du droit à l'eau
4. Les engagements de la Suisse pour la mise en œuvre du droit à l'eau au niveau international
5. Conclusion

## Résumé

En Suisse, ni la Constitution fédérale ni les constitutions des 26 États cantonaux ne font explicitement référence au droit à l'eau. Son éventuelle inscription dans ces Lois fondamentales n'est pas non plus à l'agenda politique. Pour le gouvernement fédéral, le droit à la vie et celui d'être aidé dans des situations de détresse, clairement exprimés dans les différentes législations, suffisent à fonder l'obligation de l'État de protéger les personnes qui n'auraient pas accès au minimum d'eau potable requis "pour mener une existence conforme à la dignité humaine". Il n'est pas non plus jugé nécessaire d'inscrire le droit à l'eau dans la Constitution, vu qu'il est déjà ancré en tant que droit humain fondamental dans plusieurs conventions internationales ratifiées et mises en œuvre par la Suisse. Par contre, la Suisse entend faire de la question de l'eau une priorité de sa politique de coopération au développement et contribuer de diverses manières aux efforts de la communauté internationale dans ce domaine en mettant en valeur des compétences techniques en même temps que des moyens financiers.<sup>1</sup>

## Summary

*In Switzerland, neither the Federal Constitution nor the constitutions of the 26 cantonal States contain explicit references to the right to water. And there are currently no plans to replace such a debate in the political agenda. For the federal government, the right to life and the right to receive assistance in distressed circumstances properly establish the obligation to protect people who do not have any access to the minimum water needed "to lead a human dignified life". The government also believes that it is not necessary to include the right to water in the Constitution as it is already enshrined as a fundamental human right in several international conventions which have been ratified and implemented by Switzerland. However, Switzerland intends to give priority to the water issue in its development co-operation policy and to contribute in different ways to support the efforts of the international community in this field by emphasizing technical expertise and financial resources.*

---

<sup>1</sup> Ce document de travail a été rédigé à l'intention du Réseau RAMPEDRE (Rapport Mondial Permanent en ligne sur le Droit à l'Eau, <http://www.rampedre.net>), plateforme interactive créée en 2012 sous l'égide de l'Institut Européen de Recherche sur la Politique de l'Eau (IERPE) à Bruxelles. Il est publié sous licence Creative Commons BY-NC-ND.

## 1. LE CONTEXTE

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il n'est pas inutile de fixer quelques repères pour décrire un tant soit peu le contexte hydrologique particulier de la Suisse, son économie de l'eau, son organisation institutionnelle et quelques autres paramètres qui conditionnent l'accès actuel et futur aux ressources hydriques.

### Château d'eau de l'Europe

On dit volontiers de la Suisse qu'elle est le château d'eau de l'Europe. Située sur la ligne de partage de plusieurs grands bassins hydrographiques, elle donne naissance au Rhin et au Rhône, ainsi qu'à divers affluents du Danube, du Pô et de l'Adige. Son bilan hydrographique parle de lui-même: ce pays détient 6% des réserves d'eau douce du continent alors qu'il occupe moins d'un demi-pourcent de sa surface. Chaque année, il reçoit en moyenne plus de 1'400 mm d'eau, soit le double de la moyenne européenne.

### Diversité des situations régionales

Cette abondance s'explique à la fois par la topographie montagneuse de la Suisse et par l'influence du climat atlantique qui lui fournit la plus grosse part de ses précipitations. Pourtant, d'une région à l'autre, on constate une grande disparité de microclimats: certaines vallées alpines à l'abri des grands courants atmosphériques affichent une pluviosité bien moindre que dans les Préalpes, sur les versants nord des Alpes ou dans le sud du pays. À cela s'ajoute une autre disparité, due aux différences de structures géologiques, qui font que la vitesse d'écoulement des eaux souterraines peut varier énormément (de quelques mètres par jour à plusieurs centaines par heure) d'un type d'aquifère à un autre.

### Impact des changements climatiques

Le diagnostic actuel est qu'au niveau national, *"la Suisse ne manque pas d'eau et n'est pas près d'en manquer"*<sup>2</sup>. Au cours des deux prochaines décennies, compte tenu des changements climatiques prévisibles, le niveau annuel des ressources en eau ne devrait guère varier, mais à plus long terme on peut s'attendre à une diminution des eaux de fonte (à la fin du siècle, les glaciers pourraient avoir perdu les deux tiers de leur volume actuel), à une redistribution saisonnière des précipitations (elles diminueront en été mais augmenteront en hiver), ainsi qu'à des crues et à des étiages plus fréquents<sup>3</sup>. Ces modifications des régimes hydrologiques auront sans doute aussi quelque impact sur la gestion quantitative et qualitative des ressources en eau potable (la Suisse tire 20% de son eau potable des eaux de surface).

<sup>2</sup> Office fédéral de l'environnement (OFEV), Indicateur Consommation d'eau, <http://www.bafu.admin.ch/umwelt/indikatoren/08605/12306/index.html?lang=fr>

<sup>3</sup> OFEV, Impacts des changements climatiques sur les eaux et les ressources en eau - Rapport de synthèse du projet «*Changement climatique et hydrologie en Suisse*» (CCHydro) 2010, <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01670/index.html?lang=fr>

## Plus d'habitants, moins d'eau consommée

La Suisse dispose actuellement de 40 milliards de m<sup>3</sup> de ressources renouvelables en eau douce, soit une disponibilité par habitant et par année d'environ 5'000 m<sup>3</sup>, largement au-dessus de la barre des pénuries (1'700 m<sup>3</sup>). Toutefois sa consommation d'eau est globalement à la baisse alors même que sa population ne cesse d'augmenter : tous usages confondus, la consommation moyenne est d'un peu plus de 300 litres par habitant et par jour (moins de 160 litres pour les usages domestiques) alors qu'elle frôlait les 500 litres dans les années 1970. Cela s'explique entre autres par une plus grande efficacité de l'utilisation d'eau par les entreprises, par la multiplication de nouveaux appareils ménagers plus économes en eau, ou encore, du côté des services des eaux, par une meilleure maîtrise de l'étanchéité des réseaux d'approvisionnement et de distribution<sup>4</sup>.

## Gestion municipale des eaux

Dès la fin du 19<sup>e</sup> siècle, les grandes villes de Suisse ont, dans leur quasi-totalité, résolument opté pour un modèle de gestion municipale de l'eau. Géraldine Pflieger<sup>5</sup> y voit trois raisons principales: "*l'intérêt financier que trouvent les communes à l'exploitation de services de caractère commercial; un objectif démocratique d'égalité à l'égard des usagers; enfin, le souci politique d'assurer la cohésion du territoire.*" De fait, la grande majorité des quelque 3'000 distributeurs d'eau que compte aujourd'hui la Suisse sont des entreprises de droit public (une seule est toujours restée en mains privées). Depuis quelques années, en plus de nombreuses fusions de communes, on voit cependant se constituer des syndicats intercommunaux ou régionaux qui, parfois, ont choisi le statut de société anonyme dont les collectivités publiques demeurent globalement le principal sinon l'unique actionnaire.

## Tarification

L'extrême diversité de la distribution de l'eau en Suisse se retrouve dans le prix de l'eau et dans ses modes de fixation qui varient selon les cantons ou les communes<sup>6</sup>. Chaque distributeur est confronté à des conditions de distribution qui lui sont particulières et qui dépendent de situations géographiques, hydrologiques et topographiques différentes. Le prix de l'eau est calculé selon le principe de recouvrement des coûts, mais les distributeurs recourent aussi à des modèles de tarification fort diversifiés qui tiennent compte (ou non) et peuvent combiner de nombreux facteurs (tels la location du compteur et/ou son débit nominal, le nombre d'unités raccordées, la longueur des raccordements, la surface construite, la valeur fiscale de l'immeuble, etc.). En moyenne, le prix de consommation de l'eau en Suisse est de 1,60 franc (environ 1,35 € en mars 2013) par mètre cube, soit quelque 30 centimes (0,25 €) par personne et par jour. La forte disparité des prix à la consommation d'une commune à une autre trouve son pendant dans les tarifs de l'épuration et dans diverses taxes uniques (pour le raccordement) ou récurrentes.

---

<sup>4</sup> Information du site de la Société suisse de l'industrie du gaz et des eaux (SSIGE), "*La consommation d'eau potable évolue à la baisse*", [http://www.trinkwasser.ch/fr/default\\_fr.html](http://www.trinkwasser.ch/fr/default_fr.html)

<sup>5</sup> Géraldine PFLIEGER, "*L'eau des villes – Aux sources des empires municipaux*", Collection Le Savoir Suisse, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2009, 120 pp.

<sup>6</sup> Julie BERGAMIN, "*La tarification de l'eau en Suisse romande - Étude dans 26 communes*", Genève, 2006

## **Fédéralisme et subsidiarité**

La structure fédérale de l'État postule une répartition des compétences et des tâches entre la Confédération et les 26 États cantonaux qui la composent et qui définissent à leur tour le statut de leurs collectivités locales (en 1990, la Suisse comptait un peu plus de 3'000 communes politiques, mais elles n'étaient plus que 2'408 début 2013, suite à de très nombreuses fusions). Ce partage des pouvoirs fondamentaux (législatif, exécutif et, judiciaire) repose sur le principe de subsidiarité inscrit dans la Constitution fédérale<sup>7</sup>. Cela signifie concrètement que chaque échelon institutionnel assume de manière autonome et souveraine les tâches qui lui sont attribuées et qu'il participe en même temps aux processus de décision de l'institution qui lui est supérieure, étant entendu que chacun de ces échelons est lui-même placé sous le contrôle démocratique des citoyens.

## **L'environnement européen**

La Suisse n'étant pas membre de l'Union européenne, elle n'est pas directement concernée par sa directive-cadre sur la politique communautaire dans le domaine de l'eau, même si, dans la pratique, elle applique parfois des principes similaires. Indirectement, de par son appartenance à plusieurs bassins transfrontaliers qu'elle partage avec divers pays européens, la Suisse participe régulièrement à l'échange d'informations avec ses voisins et collabore aux travaux de plusieurs commissions internationales pour la protection des eaux. La Suisse est par ailleurs membre à part entière de la Convention de 1992, dite d'Helsinki, sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, qu'elle a ratifiée en 1995, et de son Protocole de 1999 sur l'eau et la santé, ratifié en 2006.

---

<sup>7</sup> Constitution fédérale, 1999, Art. 5a2 : "*L'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité*".

## 2. LE CADRE CONSTITUTIONNEL

### L'eau dans la Constitution fédérale

Dans son article 76, la nouvelle Constitution fédérale de 1999 définit le cadre général et les tâches respectives de la Confédération et des cantons dans le domaine de l'eau<sup>8</sup>. Il appartient à la Confédération de pourvoir "*à l'utilisation rationnelle des ressources en eau, à leur protection et à la lutte contre l'action dommageable de l'eau*". Cet objectif étant posé, le texte énumère quelques-uns des champs d'application des compétences législatives de l'État fédéral, entre autres : la conservation et la mise en valeur des ressources hydriques, l'aménagement des cours d'eau et le maintien de débits résiduels, ou encore la production d'énergie hydraulique et la sécurité des barrages.

Mais, comme dans la Constitution précédente (son article spécifique sur l'eau n'y avait trouvé place qu'en 1975), il est clairement affirmé que la souveraineté sur les eaux appartient aux États cantonaux qui peuvent en disposer librement et percevoir des taxes pour leur utilisation. Concrètement, la Confédération se doit de prendre en compte les intérêts des cantons d'où provient l'eau et n'est alors appelée à intervenir que pour statuer en cas de litige entre des cantons partageant les mêmes ressources hydriques.

Cette répartition des tâches a pour effet de faire coexister en Suisse - dans la gestion des eaux comme dans bien d'autres domaines - autant de systèmes juridiques que de cantons, c'est-à-dire 26 réglementations différentes dont l'essentiel tient en trois mots : gouvernance, approvisionnement, protection. On y reviendra. Toutefois, on notera déjà que bon nombre d'États cantonaux ont transféré aux communes une grande partie de leurs compétences en la matière tout en se réservant un rôle d'autorité de surveillance.<sup>9</sup>

### Le droit à l'eau ? Sous-entendu

La Constitution fédérale (ni d'ailleurs aucune loi fondamentale cantonale) ne fait explicitement référence au droit à l'eau et à l'assainissement tel qu'il a été défini en 2002 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies - à savoir: le droit "*en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun*"<sup>10</sup> - et reconnu en 2010 par l'Assemblée générale comme "*un droit de l'homme, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme*"<sup>11</sup>. Pour expliquer ce mutisme, une première raison est généralement invoquée, à savoir que la même Constitution fédérale garantit à tout citoyen le droit à la vie (art.10) et celui d'être aidé dans des situations de détresse

<sup>8</sup> Constitution fédérale, 1999, article 76, Eaux, <http://www.admin.ch/ch/f/rs/101/a76.html>

<sup>9</sup> Sur la place de l'eau dans les Constitutions fédérale et cantonales de Suisse, voir l'article de Bernard WEISSBRODT, "*Eaux constitutionnelles*", octobre 2012 : <http://www.aqueduc.info/Eaux-constitutionnelles>

<sup>10</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n°15, par.2, E/C.12/2002/11, <http://daccess-ods.un.org/TMP/1643326.13348961.html>

<sup>11</sup> Nations Unies, Assemblée générale, 64<sup>e</sup> session, Résolution 64/292, "*Le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement*", [http://www.un.org/qa/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=F](http://www.un.org/qa/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=F)

(art.12), ce qui inclut implicitement l'obligation pour l'État de protéger les personnes qui n'auraient pas accès au minimum d'eau potable requis *"pour mener une existence conforme à la dignité humaine"*.

Un autre argument, avancé par le Conseil fédéral (organe exécutif de la Confédération), est qu'il n'est pas nécessaire d'inscrire le droit à l'eau dans la Constitution, vu qu'il est déjà ancré en tant que droit humain fondamental dans plusieurs conventions internationales ratifiées par la Suisse. C'est en tout cas la raison avancée dans la réponse donnée en 2006 à une motion déposée la même année au Conseil National (Chambre du peuple du Parlement fédéral).

Cette motion invitait le gouvernement fédéral - dans le cadre de la poursuite des Objectifs du Millénaire pour le développement et de l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels auquel la Suisse est partie - *"à promouvoir la reconnaissance du droit à l'eau comme un droit humain fondamental au sein du nouveau Conseil des droits de l'homme des Nations Unies et dans tous les forums internationaux dans lesquels la Suisse sera amenée à débattre de cette question"*.<sup>12</sup>

Dans sa prise de position, le Conseil fédéral s'est dit dans l'impossibilité de donner suite à cette motion parlementaire. Faisant explicitement référence d'une part à ce Pacte international (art.12) ainsi qu'à l'interprétation qu'en a donnée en 2002 le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels quant au droit à l'eau, et d'autre part à la Convention internationale sur les droits de l'enfant (art. 24 al. 2c) et à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (art. 14 al. 2h), le gouvernement fédéral souligne qu'en sa qualité d'État signataire de ces divers instruments la Suisse s'est engagée à en respecter et en appliquer les dispositions relatives aux droits de l'homme.

Le Conseil fédéral est également d'avis que *"les défis à relever résident non pas dans la reconnaissance du droit à l'eau en tant que droit de l'homme fondamental, mais dans sa mise en œuvre"*. Plutôt que de se rallier à l'idée d'une convention internationale sur l'eau revendiquée par certains milieux de la société civile, il préfère se concentrer *"sur le renforcement et la promotion de la législation existante et sur l'amélioration de la mise en œuvre du droit à l'eau"*. On verra plus loin comment le gouvernement s'est d'ores et déjà engagé concrètement dans ce sens par le biais notamment de sa coopération au développement.

### **"La privatisation n'est pas à l'ordre du jour"**

Au début des années 2000, le Parlement fédéral n'avait pas donné suite non plus à la proposition d'un groupe de députés écologistes<sup>13</sup> visant à modifier l'article 76 de la Constitution fédérale pour préciser que *"les ressources d'eau potable et les installations nécessaires au captage, au traitement et à la distribution de l'eau potable sont un bien public qui ne peut être vendu à des privés"*. La Commission parlementaire chargée d'examiner cette demande, constatant que les réseaux d'approvisionnement d'eau sont pour la plupart

---

<sup>12</sup> Conseil national, Motion parlementaire déposée le 19 juin 2006 par Carlo Sommaruga, *"Droit à l'eau comme un droit humain fondamental"*, et réponse du Conseil fédéral, [http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20063276](http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20063276)

<sup>13</sup> Conseil national, Initiative parlementaire déposée le 15 décembre 2000 par le Groupe écologiste, *"L'eau potable est un bien public"*, [http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20000467](http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20000467)

entre les mains du secteur public, avait alors estimé que le danger de spéculation était minime et que la privatisation du marché de l'eau, contrairement à ce qui se passe dans le domaine de l'approvisionnement en électricité, n'était pas à l'ordre du jour.

Plus tard, le même sort devait être réservé à une proposition plus ou moins similaire<sup>14</sup> interdisant que "*l'approvisionnement en eau potable réponde à une logique lucrative*" et excluant toute privatisation de l'eau "*afin de prévenir une éventuelle mainmise de sociétés multinationales sur ce secteur*". L'initiatrice de ce projet n'a pas obtenu l'aval de la majorité de ses pairs pour qui "*le système actuel donne entière satisfaction et, comme l'eau n'est pas en Suisse une denrée rare, nul n'est incité à en faire commerce*". Il n'y a donc pas lieu d'agir sur le plan législatif. Mais il a cependant été décidé de proposer "*que la libéralisation de l'approvisionnement en eau continue de figurer parmi les points classés 'non négociables' dans le cadre de l'OMC*".

### **L'eau dans les Constitutions cantonales**

S'agissant des 26 Constitutions des États cantonaux<sup>15</sup> dont certaines ont connu assez récemment des révisions totales alors que d'autres remontent à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, on notera tout d'abord que six d'entre elles ne contiennent aucun article relatif au domaine de l'eau. Pour en savoir plus, il faut consulter directement l'éventail de lois qui s'y rapportent.

Les Constitutions qui font place à cette thématique sont on ne peut plus claires quant au principe de gouvernance : le domaine de l'eau, rattaché aux "*choses publiques*", relève de la souveraineté de l'État cantonal. C'est un droit régalien qui lui assure, comme le stipule par exemple la Constitution de Bâle-Campagne, "*le droit exclusif à l'activité et à l'exploitation économiques*". Certains textes, telle la Constitution d'Argovie, précisent que "*le canton peut exercer ces attributions lui-même ou les transmettre à des tiers par une loi ou une concession*". Mais dans la majorité des cas, comme déjà mentionné, ce sont les communes qui ont la compétence et la tâche de la gestion des eaux, sous réserve d'un droit de regard de l'État cantonal.

Curieusement, la Constitution valaisanne ne mentionne pas l'eau qui est pourtant au cœur de son patrimoine naturel (milieu alpin), économique (nombreux barrages hydroélectriques) et social (système ancestral de partage des eaux d'irrigation). La gestion des eaux valaisannes est réglée par des législations particulières: le Rhône (et une petite portion du Léman) fait partie du domaine public cantonal, les autres eaux publiques (affluents des vallées latérales et eaux souterraines) relèvent de la souveraineté des communes.

Les cantons de Bâle-Ville et Genève ont confié tout ou partie des tâches du domaine de l'eau à des établissements autonomes de droit public et non à leurs communes. Les Genevois sont cependant les seuls à avoir inscrit dans leur Constitution totalement réécrite en 2012 que "*l'approvisionnement et la distribution d'eau et d'électricité, ainsi que l'évacuation et le traitement des*

<sup>14</sup> Conseil national, Initiative parlementaire déposée le 19 décembre 2003 par Franziska Teuscher, "*L'eau potable n'est pas un bien marchand*", [http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20030472](http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20030472)

<sup>15</sup> Les 26 Constitutions cantonales sont disponibles dans leur intégralité sur le site de la Confédération: <http://www.admin.ch/ch/f/rs/13.html#131>

*eaux usées, constituent un monopole cantonal" et que ce monopole "peut être délégué à une institution de droit public" (ce principe du "monopole public" avait déjà été largement plébiscité - oui à 75 % - lors d'un scrutin populaire en décembre 2007). Quant aux Bâlois, ils ont jugé nécessaire de préciser que "l'approvisionnement en eau ne peut pas être délégué à des entreprises dont les bénéfices reviennent en tout ou en partie à des particuliers."*

L'eau étant une ressource absolument indispensable à la vie, qui plus est irremplaçable, ce sont les tâches relatives à l'approvisionnement de la population en eau potable (totalement absentes de la Constitution fédérale) qui reviennent le plus souvent dans les différentes Lois fondamentales cantonales, et cela sous des libellés assez semblables qui tiennent en une phrase : *"Le canton et les communes assurent l'approvisionnement"*.

Ici et là, il est spécifié que cet approvisionnement entraîne des responsabilités et des obligations supplémentaires pour les services communaux qui doivent entre autres veiller à ce qu'il soit *"suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement"* (Constitution vaudoise), faire en sorte de *"réduire le plus possible les atteintes à la qualité de l'eau"*, *"préserver sa pureté"* et en promouvoir une *"utilisation rationnelle et économe"*.

Ces diverses expressions renvoient à d'autres articles ou alinéas traitant du développement durable, une notion certes récente mais d'ores et déjà consacrée par la Constitution fédérale de 1999 qui fait obligation à la Confédération et aux cantons d'œuvrer *"à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain"* (art.73). S'agissant plus directement de la protection des eaux, plusieurs textes mettent l'accent sur l'évacuation et l'épuration des eaux usées qui doivent se faire *"sans nuire à l'environnement"*.

Certaines Constitutions mentionnent quelques-uns des champs d'application de la souveraineté de l'État cantonal dans le domaine de l'eau, entre autres : les cours d'eau (entretien, correction, captage, utilisation, etc.), les sources d'eaux minérales et thermales publiques, les nappes phréatiques et les eaux souterraines ; l'octroi de droits d'eau ; le transport fluvial ou encore (à certaines conditions) l'exploitation des forces hydrauliques. La Constitution du canton d'Argovie (en allemand : Aargau, c'est-à-dire pays de l'Aar, principal affluent suisse du Rhin) va plus loin encore : ce serait l'une des rares lois fondamentales au monde (la seule et unique, disent les Argoviens) à stipuler l'obligation de protéger les zones alluviales, texte adopté lors d'un vote populaire en 1993 déjà.



### 3. DE QUELQUES LOIS RELATIVES À LA RÉALISATION DU DROIT À L'EAU

Du vaste corpus législatif de la Confédération et des 26 États cantonaux dans le domaine de l'eau, on ne retiendra ici, de manière non exhaustive, que les principales dispositions qui touchent, directement ou indirectement, à la réalisation du droit humain à l'eau. S'agissant du droit cantonal, il sera fait référence à plusieurs reprises, de façon explicite ou non, à la contribution écrite de Guillaume Grisel et Pierre Mercier – "*La mise en œuvre du droit à l'eau. Le cas de la Suisse*" – au 29<sup>e</sup> Congrès de l'Institut international de droit d'expression et d'inspiration française, en 2005 à Lausanne<sup>16</sup>. Dans l'impossibilité de passer en revue la totalité des dispositifs cantonaux, ces auteurs avaient alors restreint leurs recherches à la législation du canton de Vaud.

#### Qualité de l'eau et responsabilité des distributeurs

Le droit fondamental à l'eau et à l'assainissement, tel que défini par la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 28 juillet 2010, requiert une eau "*potable, salubre et propre*"<sup>17</sup>. On sait, dans la pratique, que la seule façon de garantir une eau de qualité qui ne porte nullement atteinte à la santé consiste à protéger la totalité du cycle de l'eau. De la ressource au robinet, en passant par l'usine de traitement, le réservoir et le réseau de distribution, sans oublier la station d'épuration, la production d'eau potable ressemble à une course d'obstacles qu'il est impératif de franchir dans leur intégralité si l'on ne veut pas s'exposer à des risques sanitaires.

Les lois fédérales sur la protection des eaux ou l'aménagement des cours d'eau participent entre autres à cette surveillance de la qualité des ressources hydriques et doivent être prises en compte. Toutefois on se limitera ici aux textes portant sur la qualité de l'eau potable. Celle-ci est définie comme "*l'eau qui, à l'état naturel ou après traitement, convient à la consommation, à la cuisson d'aliments, à la préparation de mets et au nettoyage d'objets entrant en contact avec les denrées alimentaires.*"<sup>18</sup> Cette eau doit être "*salubre sur les plans microbiologique, chimique et physique*"<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Guillaume GRISEL et Pierre MERCIER, "*La mise en œuvre du droit à l'eau. Le cas de la Suisse*", in "*La mise en œuvre du droit à l'eau*", Actes du 29<sup>e</sup> Congrès de l'Institut international de droit d'expression et d'inspiration française (IDEF), Institut suisse de droit comparé, Schulthess, 2006, pp. 407-426.

<sup>17</sup> L'Observation générale n°15 sur le droit à l'eau, adopté en 2002 à Genève par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, précise (par.12b) que "*L'eau nécessaire pour chaque usage personnel et domestique doit être salubre et donc exempte de microbes, de substances chimiques et de risques radiologiques qui constituent une menace pour la santé. En outre, l'eau doit avoir une couleur, une odeur et un goût acceptables pour chaque usage personnel ou domestique.*" Voir: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/3639447cb9d6bd7fc1256cf00059906f?Opendocument>

<sup>18</sup> Département fédéral de l'Intérieur (DFI), Ordonnance du 23 novembre 2005 sur l'eau potable, l'eau de source et l'eau minérale, art.2, [http://www.admin.ch/ch/f/rs/c817\\_022\\_102.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/c817_022_102.html), (N.B. Dans le champ de leurs compétences, le Conseil fédéral et ses Départements (ministères) ont la possibilité d'édicter des "ordonnances" ayant valeur de règlement d'application des lois fédérales.)

<sup>19</sup> *Ibidem*, art.3

Les producteurs et distributeurs d'eau potable sont les premiers concernés par les exigences et normes précises auxquelles cette "denrée alimentaire" particulière doit satisfaire. Ils doivent, entre autres, annoncer préalablement aux autorités cantonales toute construction ou modification des infrastructures d'eau potable, les faire contrôler et entretenir régulièrement par du personnel spécialement qualifié, et soumettre à l'autorisation de l'Office fédéral de la santé publique leurs procédés de traitement et de désinfection<sup>20</sup>.

La loi fait également obligation aux distributeurs suisses, comme aux fabricants et marchands de denrées alimentaires, de pratiquer l'autocontrôle<sup>21</sup>. Ils doivent eux-mêmes s'assurer que l'eau qu'ils produisent est conforme aux normes en vigueur, suivre pour cela des procédures de surveillance permanente "*visant à maîtriser les risques biologiques, chimiques et physiques*" (cela suppose par exemple qu'ils analysent régulièrement l'eau à toutes les étapes de sa potabilisation et aux points critiques de sa distribution) et être en mesure de faire la preuve de leurs bonnes pratiques. Tout exploitant d'infrastructures de distribution d'eau potable aux consommateurs est d'ailleurs tenu d'informer ceux-ci sur sa qualité, au moins une fois par année et de manière exhaustive<sup>22</sup>.

Selon des sondages d'opinion effectués tous les cinq ans par la Société suisse de l'industrie du gaz et des eaux (organisation faitière des distributeurs), l'eau du robinet connaît un regain de popularité. Plus des trois quarts de la population suisse disent en boire régulièrement et la très grande majorité lui donne spontanément de bonnes notes quant à sa qualité. L'eau du robinet est même souvent un peu mieux classée que l'eau minérale en bouteilles.

### **Accessibilité physique et économique**

Il rentre dans la définition du droit à l'eau, selon la description qu'en a faite l'Observation générale n°15 déjà mentionnée, que "*l'eau, les installations et les services doivent être d'un coût abordable pour tous*" mais également "*accessibles à tous, en particulier aux couches de la population les plus vulnérables ou marginalisées*" (par.12c).

Non seulement la quasi-totalité de la population suisse a un accès physique aux réseaux de distribution, mais, plus encore, comme le font remarquer G.Grisel et P.Mercier<sup>23</sup>, "*le risque de voir des usagers frappés de coupures d'eau pour n'avoir pu s'acquitter de leurs factures est assez restreint, la plupart des personnes les plus démunies étant locataires et non propriétaires de leur logement. Ce risque touche sans doute surtout le monde agricole.*"

C'est que la Suisse est majoritairement un pays de locataires. Fin 2010, le taux de logements occupés par leur propriétaire, certes en constante augmentation, était au niveau national de 36 %, avec de fortes disparités cantonales (58 % dans le Jura contre 14 % à Bâle-Ville)<sup>24</sup>. Or il faut savoir qu'en Suisse les factures

---

<sup>20</sup> Département fédéral de l'Intérieur (DFI), Ordonnance du 23 novembre 2005 sur l'eau potable, l'eau de source et l'eau minérale, art.6

<sup>21</sup> Ordonnance du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels, art. 49 à 55, [http://www.admin.ch/ch/f/rs/c817\\_02.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/c817_02.html)

<sup>22</sup> Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels, [http://www.admin.ch/ch/f/rs/c817\\_0.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/c817_0.html)

<sup>23</sup> Guillaume GRISEL et Pierre MERCIER, op.cit., pp.409 et 412

<sup>24</sup> Office fédéral de la statistique, Relevé structurel du recensement fédéral de la population 2010, communiqué de presse du 28 mars 2013

d'eau sont adressées aux propriétaires et que ceux-ci les comptabilisent dans le montant global des loyers. Souvent (cela varie au gré des pratiques cantonales) le décompte final des charges liées à la location ne détaille même pas leurs diverses rubriques, tant et si bien que l'on peut dire que les Suisses dans leur grande majorité ignorent ce que leur coûte réellement l'eau qu'ils consomment à leurs robinets.

La question des coupures d'eau n'est pas vraiment d'actualité. Selon la législation vaudoise, pour ne prendre que cet exemple, *"le fournisseur ne peut suspendre la livraison de l'eau que si le propriétaire viole gravement et de façon répétée ses obligations ou s'il survient un cas de force majeure (par exemple travaux sur les installations, incendie, rupture de conduite, sécheresse persistante)"*<sup>25</sup>. Dans l'hypothèse où un locataire se verrait dans l'incapacité financière de s'acquitter de son loyer, G.Grisel et P.Mercier notent que cela aurait pour conséquence non pas la suspension de la fourniture d'eau par les services publics, mais la résiliation du bail par le bailleur. Pareille menace semble donc peser davantage sur certains agriculteurs que sur la population urbaine pauvre.

### **Situations de détresse et non-discrimination**

On l'a déjà dit, le gouvernement fédéral estime qu'il n'est point nécessaire d'inscrire le droit à l'eau dans la Constitution du moment que celle-ci affirme, dans son article 10, que *"tout être humain a droit à la vie"*. Cette garantie, expliquent G.Grisel et P.Mercier<sup>26</sup>, exige aussi de l'État qu'il prenne les mesures nécessaires pour protéger la vie des personnes soumises à sa juridiction : *"Bien que la jurisprudence n'ait pas encore fourni d'exemples d'application de cet article constitutionnel dans le domaine de l'eau, il paraît indéniable qu'il tend aussi à protéger les vies menacées par manque d'eau et cela d'autant plus si sa lecture est faite conjointement avec celle de l'art.12 de la même Constitution"*.

Cet article 12, inscrit précisément dans la Loi fondamentale lors de sa révision de 1999, stipule que *"quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine"* (art.12). Utiles précisions : peu importent les causes de cette détresse, on ne pourra pas non plus prendre prétexte d'un abus de loi pour refuser ce type d'assistance quand les circonstances l'exigent.

Contrairement à la plupart des droits sociaux, commentent plus loin nos auteurs<sup>27</sup>, il s'agit d'un droit justiciable qui s'applique à tout être humain, sans aucune distinction: *"La proximité de ce lien avec la notion de dignité humaine appelle une application particulièrement stricte du principe de non-discrimination, garanti à l'art.8 de la Constitution fédérale. En particulier, la nationalité ne joue pas de rôle, pas plus que le caractère illégal de la présence d'un individu sur le territoire suisse"*. Ils en concluent par exemple, suite à un arrêt du Tribunal fédéral<sup>28</sup>, que *"la menace de lui couper les vivres ne saurait être brandie pour contraindre un étranger se trouvant illégalement en Suisse à accepter de partir"*.

<sup>25</sup> Canton de Vaud, Loi du 30 novembre 1964 sur la distribution de l'eau, art.17

<sup>26</sup> Guillaume GRISEL et Pierre MERCIER, *"La mise en œuvre du droit à l'eau. Le cas de la Suisse"*, op.cit., p. 414

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 415

<sup>28</sup> Tribunal Fédéral, Arrêt 131 I 166, 18 mars 2005

## Droit à l'assainissement et défis environnementaux

La Constitution fédérale ne fait nulle référence explicite à un éventuel droit à l'assainissement, lequel pourrait être reconnu comme un droit distinct et défini, selon la proposition avancée notamment par l'experte indépendante Catarina de Albuquerque, comme *"un système de collecte, de transport, de traitement et d'évacuation ou de réutilisation des excréments humains, auxquels sont associés les dispositifs d'hygiène connexes"*.<sup>29</sup>

En Suisse, cependant, ce droit à l'assainissement pourrait être légitimement invoqué sur la base de deux articles constitutionnels affirmant d'une part que *"La dignité humaine doit être respectée et protégée"* (art.7) et d'autre part que *"La Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain"* (art. 73). Ces principes trouvent leur concrétisation dans des dispositifs législatifs contraignants en matière de construction et de logement, et surtout de protection des eaux.<sup>30</sup>

Il paraît difficile de parler du droit à l'assainissement sans prendre en considération la capacité des collectivités publiques à répondre concrètement à la nécessité d'aménager des réseaux d'évacuation et des stations d'épuration. Andrea von Flüe, du Centre de recherche en droit international de l'environnement à Genève, dresse à ce propos un parallèle intéressant avec le droit à l'eau : *"Dans le cas du droit à l'eau, l'accès à l'eau potable ne peut être réalisé sans infrastructures permettant d'acheminer l'eau et de la traiter lorsque cela est nécessaire. De même, le droit à l'assainissement comporte l'accès à des installations sanitaires et la prise en charge des eaux usées."*<sup>31</sup>

Au milieu des années 1960, le taux de raccordement de la population suisse à un système d'épuration des eaux n'était que de 10 % environ. Peu d'entreprises se préoccupaient en ce temps-là de décontaminer leurs eaux usées. Ce n'est qu'à partir de 1971, avec la révision de la législation fédérale sur la protection des eaux, que de notables progrès ont pu être enregistrés en la matière et que les communes se sont dotées d'installations adéquates. Mais il aura tout de même fallu de nombreuses années pour que la Suisse dispose d'une infrastructure d'assainissement relativement achevée.

Aujourd'hui, la question de l'assainissement se pose surtout en termes de performance des procédés techniques d'épuration. Il s'agit de faire face à de nouveaux et multiples défis sanitaires et environnementaux compte tenu de la densité croissante des zones urbaines, de l'augmentation de la pollution générée dans pratiquement tous les secteurs d'activités humaines, ou encore du développement des méthodes de détection, d'analyse et d'élimination des micropolluants. Cette amélioration de la qualité de l'eau contraint les entreprises publiques à de lourds investissements et entraîne des surcoûts très importants qui s'ajoutent à ceux liés au renouvellement, ici et là impératif, d'infrastructures et de réseaux vétustes, et qui appelleront sans doute des solutions originales de financement à l'échelle nationale.

<sup>29</sup> Conseil des droits de l'homme, 12<sup>e</sup> session, 2009, Rapport de l'experte indépendante, Catarina de Albuquerque, sur l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, par.63, A/HRC/12/24, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/144/38/PDF/G0914438.pdf?OpenElement>

<sup>30</sup> Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, [http://www.admin.ch/ch/f/rs/c814\\_20.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/c814_20.html)

<sup>31</sup> Andrea von FLÜE, *"Le droit à l'assainissement en Suisse"*, Briefing Paper 2009/01, Centre de recherche en droit international de l'environnement (IELRC), Genève, 11 pp., <http://www.ielrc.org/content/f0901.pdf>

## Incertitudes autour de la Convention d'Aarhus

Même si le droit à l'eau ne figure pas explicitement dans les bases constitutionnelles de la Suisse, sa mise en œuvre au niveau national pourrait cependant se trouver renforcée si ce pays décidait d'adhérer à la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. La Suisse figure certes au nombre des États qui l'ont signée en 1998, mais elle ne l'a pas (encore) ratifiée. Le Gouvernement souhaite cette approbation. Au printemps 2012, il a soumis un projet<sup>32</sup> dans ce sens au Parlement fédéral.

Sur le fond, les principes inscrits dans la Convention font l'objet d'un assez large consensus. Un grand nombre de ses dispositions figurent déjà dans le droit suisse qui ne devrait être complété que sur quelques points seulement. La législation fédérale prévoit, entre autres exemples, l'obligation d'informer le public sur la protection des eaux et sur leur état<sup>33</sup>, mais on n'y trouve nulle définition explicite de l'information sur l'environnement.

Si la Convention fait problème en Suisse, c'est parce que, d'une part, les lois cantonales sont lacunaires en la matière (mais une majorité de cantons se dit toutefois favorable à la ratification), et que, d'autre part, les milieux économiques se montrent plutôt réticents à une telle adhésion et craignent en particulier *"des conséquences négatives pour l'économie, sans que la ratification de la convention n'apporte un quelconque avantage à la Suisse"*<sup>34</sup>. En l'état, il paraît difficile de préjuger de la décision finale du Parlement qui devrait se prononcer sur le sujet dans les mois à venir. Si la ratification était acceptée, cela ouvrirait alors la voie, dans le domaine de la gestion de l'eau, à une plus grande transparence encore des informations, à une meilleure participation des citoyens et des usagers dans les processus de décision et à davantage de garanties dans l'exercice de leurs droits de recours.

---

<sup>32</sup> Conseil fédéral, *Message portant approbation de la convention d'Aarhus et de son application ainsi que de son amendement*, 28 mars 2012, <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2012/4027.pdf>

<sup>33</sup> Loi fédérale sur la protection des eaux (1991), art.50, [http://www.admin.ch/ch/f/rs/c814\\_20.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/c814_20.html)

<sup>34</sup> Conseil fédéral, *Message portant approbation de la convention d'Aarhus et de son application ainsi que de son amendement*, 28 mars 2012, 1.7 Résultats de la consultation, <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2012/4027.pdf>

#### 4. LES ENGAGEMENTS DE LA SUISSE POUR LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU AU NIVEAU INTERNATIONAL

##### Une claire volonté politique

La Suisse - on l'a noté en parlant du cadre constitutionnel - préfère s'impliquer dans la promotion et la mise en œuvre du droit à l'eau plutôt que de s'investir dans des négociations diplomatiques autour d'une éventuelle convention internationale. Lors du débat onusien<sup>35</sup> qui en 2010 à New York a débouché sur l'adoption de la résolution déjà citée, la Suisse (qui dans ce cas précis n'était guère favorable à une duplication de résolutions entre l'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'homme) a toutefois voté le projet présenté par la Bolivie et souhaité donner ainsi un signal positif de son engagement.

À New York toujours, lors d'une table ronde ministérielle organisée au début de l'automne 2012 en marge de l'Assemblée générale de l'ONU, le ministre suisse des affaires étrangères, Didier Burkhalter, a réitéré cette volonté d'engagement<sup>36</sup> et avancé deux bonnes raisons qu'a ce pays de se préoccuper de ces enjeux : d'une part "*son long passé de solidarité internationale et d'efforts actifs en faveur de la paix*", et d'autre part sa situation géographique qui fait d'elle le château d'eau de l'Europe et qui l'oblige à fournir une eau de qualité à ses voisins immédiats. D'où cette triple proposition:

- d'encourager le renforcement des mécanismes de gestion coopérative des bassins transfrontaliers aux niveaux national et international,
- de traduire sur le terrain la reconnaissance officielle du droit à l'eau et d'en faire "*un objectif de développement durable de l'après 2015*",
- et de "*traiter l'eau comme un élément clé de l'agenda de la sécurité humaine et non pas uniquement sous l'angle de sa valeur économique et sanitaire.*"

Dans son Rapport sur la politique extérieure 2012<sup>37</sup> paru au début 2013, le gouvernement fédéral souligne une fois encore que "*la Suisse entend faire de la question de l'eau une priorité de sa politique de développement*" et contribuer ainsi aux efforts de la communauté internationale dans ce domaine en mettant en valeur des compétences techniques en même temps que des moyens financiers.

##### Une coopération multiforme

Dans son Message concernant la coopération internationale 2013-2016, le Conseil fédéral a défini l'exploitation durable de l'eau et l'assainissement comme l'un des principaux champs d'action de ses objectifs stratégiques : "*La Suisse milite pour que l'eau potable et l'eau d'irrigation soient exploitées pour*

<sup>35</sup> Assemblée générale des Nations Unies, 64<sup>e</sup> session, 108<sup>e</sup> séance plénière du mercredi 28 juillet 2010, Procès-verbal n°108, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/64/PV.108&Lang=F](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/PV.108&Lang=F)

<sup>36</sup> Le texte de cette allocution du ministre Didier Burkhalter (25 septembre 2012) est disponible sur le site du Département fédéral des affaires étrangères, <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/dfa/head/hoeven/ungv67.html>

<sup>37</sup> Conseil fédéral, Rapport sur la politique extérieure 2012 <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/29259.pdf>

*le bien de tous dans les pays partenaires. Elle renforce sa présence dans le débat international et dans l'établissement de normes concernant l'eau. Sur place, elle soutient l'accès à l'eau potable et promeut le traitement des eaux usées. Quant à l'assainissement, qui associe exploitation de l'eau et prévention sanitaire, il est organisé comme un secteur productif, fruit d'une collaboration entre organisations publiques et privées.*"<sup>38</sup>

Par le biais principalement de la Direction du développement et de la coopération (DDC)<sup>39</sup> et du Secrétariat d'État à l'économie (seco)<sup>40</sup>, l'engagement suisse dans le domaine de l'eau se traduit par diverses formes d'intervention, sur le terrain, dans des partenariats ou dans des négociations politiques internationales (hydro-diplomatie). Entre autres exemples:

- Dans plusieurs pays d'Afrique occidentale, d'Amérique centrale et d'Asie centrale: soutien à des initiatives visant à faire connaître des technologies novatrices de purification d'eau, d'assainissement, d'irrigation, etc. et accessibles à des populations pauvres.
- En Moldavie: construction de réseaux décentralisés d'adduction d'eau et d'assainissement pour améliorer la qualité de vie et la santé du monde rural.
- En Colombie: partenariat de développement public-privé afin d'évaluer l'empreinte sur l'eau de quatre entreprises suisses à l'œuvre dans ce pays.
- Au Proche-Orient: le projet *Blue Peace* propose aux pays de la région d'élaborer un système commun de gestion des ressources en eau

À l'instar de ce qui se fait déjà dans plusieurs autres pays européens, la Suisse s'est dotée d'un 'Partenariat pour l'eau' regroupant, au moment de sa création en 2012, une bonne quarantaine d'institutions. Toutes bénéficient de connaissances et de compétences qui pourraient être mises en œuvre dans les actions menées au niveau mondial pour améliorer la gestion des ressources hydriques. Ce "*Swiss Water Partnership*"<sup>41</sup> se donne dès lors pour ambition de promouvoir les synergies possibles entre ces institutions et renforcer ainsi la visibilité du secteur suisse de l'eau au niveau international.

En 2007, la DDC avait également pris l'initiative de mettre sur pied une plate-forme d'échanges – baptisée "*Solidarité eau suisse*"<sup>42</sup> – destinée à soutenir des partenariats entre d'une part des communes de Suisse et leurs services des eaux et d'autre part des villes ou des villages du Sud privés d'accès à l'eau potable. Concrètement, les collectivités publiques suisses qui désirent soutenir des projets d'adduction d'eau dans des pays en développement peuvent s'y faire connaître, s'y informer et soutenir par ce biais des projets d'eau et d'assainissement, relayés en Suisse par des ONG engagées sur le terrain et qui cherchent un soutien financier ou un transfert de savoir-faire. Fin 2012, une centaine de communes et une trentaine d'ONG suisses avaient déjà adhéré à cette plate-forme pour une trentaine de projets déjà menés à terme.

### **Partenariats public-privé**

<sup>38</sup> Conseil fédéral, Message concernant la coopération internationale 2013–2016, 15 février 2012, [http://www.deza.admin.ch/fr/Dossiers/ressources/resource\\_fr\\_208305.pdf](http://www.deza.admin.ch/fr/Dossiers/ressources/resource_fr_208305.pdf)

<sup>39</sup> Voir les pages thématiques sur "*L'eau – Droit inaliénable mais source épuisable*" du site de la Direction du développement et de la coopération (DDC), <http://www.deza.admin.ch/fr/Accueil/Themes/Eau>

<sup>40</sup> Voir les pages ad hoc du Secrétariat d'État à l'économie (seco), "L'approvisionnement durable en eau, la gestion des eaux usées et des déchets", <http://www.seco-cooperation.admin.ch/themen/infrastruktur/01089/index.html?lang=fr>

<sup>41</sup> Voir le site internet <http://www.swisswaterpartnership.ch/>

<sup>42</sup> Voir le site internet de *Solidarité eau suisse*, <http://www.solidariteausuisse.ch/fr/accueil.html>

La Coopération suisse se félicite globalement des partenariats qu'elle a engagés avec l'économie privée dans le domaine de l'eau. Certains – en Suisse et hors de ses frontières – s'étonnent ou s'offusquent d'une telle démarche venant d'un pays réputé pour la qualité de ses services publics. Il s'agit là, explique François Münger, responsable en charge du programme global eau de la DDC, d'une option pour aborder le défi de l'accès universel à l'eau potable et à l'assainissement, et pour *"contribuer de manière significative à améliorer la performance du secteur en fournissant un savoir-faire technique et de gestionnaires ainsi que des capacités et des investissements additionnels"*.<sup>43</sup>

Encore faut-il préciser les "règles du jeu" de ces Partenariats Public-Privé (PPP). Les services de la Coopération, ceux du Secrétariat à l'économie et la compagnie privée de réassurance Swiss-Re s'y sont attelés conjointement en proposant une série de principes et de lignes directrices qui font référence notamment au droit à l'eau, à la réduction de la pauvreté, à la protection des ressources, au développement durable ou encore à la bonne gouvernance. Ici, précise François Münger, la question *"n'est donc pas celle d'une gestion publique ou privée, mais plutôt celle de la gestion efficace et efficiente des systèmes d'eau et d'assainissement et du respect de la justice sociale"*.<sup>44</sup>

### **Les ONG suisses et le droit à l'eau**

Plusieurs ONG suisses, actives dans la coopération au développement et plus particulièrement dans des projets d'adduction d'eau et d'infrastructures sanitaires de base, se sont également engagées depuis une décennie dans la promotion du droit humain à l'eau et de sa réalisation concrète dans des régions économiquement faibles. C'est le cas notamment de cinq organisations d'entraide regroupées sous le label 'Alliance Sud'. En 2004, cette communauté de travail avait publiquement pris position en faveur d'une convention contraignante de droit public international sur l'eau<sup>45</sup> et pour une politique durable de l'eau *"fondée sur le droit à l'eau comme faisant partie intégrante des droits de l'homme, reconnaissant 'l'or bleu' comme un bien commun de l'humanité, pour une politique protégeant l'eau comme la base de la vie des générations futures et instaurant sa juste répartition"*.

Par ailleurs, une coalition transitoire d'ONG suisses a co-organisé en 2005 à Genève le 2<sup>e</sup> Forum alternatif mondial de l'eau (FAME), lequel s'était achevé par l'adoption d'une déclaration finale et de quatre documents de réflexion et de proposition d'action dont le premier, précisément, portait sur la mise en œuvre du droit à l'eau en tant que droit humain. L'objectif était alors de mobiliser la société civile pour obtenir la reconnaissance universelle de ce droit, sa mise en œuvre effective et sa justiciabilité : *"On ne pourra, en effet, véritablement parler de mise en œuvre effective du droit à l'eau que lorsque des individus pourront revendiquer l'application de ce droit devant des tribunaux de leur*

---

<sup>43</sup> François MÜNGER, *"Les Partenariats Publics Privés (PPP)"*, in *"La mise en œuvre du droit à l'eau"*, Actes du 29<sup>e</sup> Congrès de l'Institut international de droit d'expression et d'inspiration française (IDEF), Institut suisse de droit comparé, Schulthess, 2006, p. 133.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p.134

<sup>45</sup> Communauté de travail Swissaid, Action de Carême, Pain pour le prochain, Helvetas, Caritas, Eper, *"Le monde a besoin d'une convention sur l'eau - Arguments pour une convention internationale sur l'eau"*, Dossier no 2, avril 2004, 12 pp., <http://alliancesud.ch/fr/publications/dossiers/2>



*pays ou devant des juridictions continentales ou internationales qui auront le pouvoir de rendre des décisions obligatoires".<sup>46</sup>*

(On notera au passage, à propos des mécanismes de protection des droits humains, que le gouvernement suisse<sup>47</sup> n'a nulle intention de signer ni de ratifier le Protocole facultatif qui règle les procédures de plaintes individuelles ou collectives dans des cas de violations du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels, traité qui sert de référence implicite à la reconnaissance officielle du droit à l'eau.)

Tant la Coopération suisse que les organisations privées d'entraide font d'importants efforts dans le domaine de l'information et de la sensibilisation aux questions de l'accès à l'eau. En 2012 par exemple, la DDC a organisé dans quelques villes suisses des "Actions de rues"<sup>48</sup> invitant le grand public à découvrir l'un ou l'autre aspect des problématiques de l'eau au plan mondial, de sa répartition équitable ou des techniques de potabilisation. Des ONG montent régulièrement des expositions fixes ou itinérantes mettant l'accent par exemple sur les relations entre le manque d'eau potable et la pauvreté<sup>49</sup> ou sur les atouts de la gestion de l'eau de pluie pour l'amélioration de l'hygiène. Certaines d'entre elles<sup>50</sup> mettent également à la disposition des enseignants de la documentation et du matériel pédagogiques sur des thèmes relatifs à l'éducation aux droits humains ou à la citoyenneté mondiale.

En 2011, sous le titre *"L'accaparement de l'eau – une soif insatiable de l'or bleu"*, deux ONG suisses, 'Pain pour le Prochain' et 'Action de Carême', ont ensemble attiré l'attention de l'opinion publique sur la vente des droits relatifs à l'eau. Cette pratique, disent-elles, constitue le véritable moteur de l'accaparement des terres : elle entraîne une dépendance accrue des populations, entrave leur développement et aggrave leur pénurie alimentaire. C'est aussi, entre ces populations et leurs autorités, une source croissante de conflits en raison de la concurrence qu'elle entraîne pour l'usage de ce bien vital : *"ce n'est pas seulement la gestion économe d'une ressource rare qui est en jeu ; il est également question de pouvoir et de pauvreté, de règles d'investissement et de lutte pour une ressource publique et, enfin, d'une répartition équitable des ressources."*<sup>51</sup>

---

<sup>46</sup> 2e Forum alternatif mondial de l'eau, Document de réflexion et plan d'action n°1, *"Pour la mise en œuvre du droit à l'eau en tant que droit humain – Une plate-forme pour organiser la mobilisation"*, Genève, mars 2005 (document disponible sur le site *aqueduc.info*, <http://www.aqueduc.info/2e-Forum-alternatif-mondial-de-l>)

<sup>47</sup> Conseil national, Motion parlementaire déposée le 20 mars 2009 par Evi Allemann, *"Ratification du protocole additionnel au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU"*, et réponse du Conseil fédéral, [http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaeft.aspx?gesch\\_id=20093279](http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaeft.aspx?gesch_id=20093279)

<sup>48</sup> Voir [http://www.deza.admin.ch/fr/Home/Agenda/Agenda\\_Detailansicht?itemID=212902](http://www.deza.admin.ch/fr/Home/Agenda/Agenda_Detailansicht?itemID=212902)

<sup>49</sup> Entre autres: "De l'eau pour tous!", exposition itinérante de l'organisation Helvetas, [http://www3.helvetas.ch/wFrancais/topic\\_themes/wasser/Exposition\\_itinerante/Exposition\\_de\\_l\\_eau\\_pour\\_tous.asp](http://www3.helvetas.ch/wFrancais/topic_themes/wasser/Exposition_itinerante/Exposition_de_l_eau_pour_tous.asp)

<sup>50</sup> Entre autres, la Fondation education 21, <http://www.education21.ch/fr/home>

<sup>51</sup> Dossier "Pain pour le Prochain" et "Action de Carême", *"L'accaparement de l'eau – une soif insatiable de l'or bleu - La vente des droits relatifs à l'eau aggrave la faim et alimente les conflits"*, Collection Repères, 1/2011, [http://www.painpourleprochain.ch/fileadmin/francais/Portrait/Publications/BfA\\_EinBlick\\_fr\\_internet.pdf](http://www.painpourleprochain.ch/fileadmin/francais/Portrait/Publications/BfA_EinBlick_fr_internet.pdf)

L'opinion publique suisse est également de plus en plus alertée sur le fait que le bien-être des Helvètes "dépend de l'eau d'ailleurs". En 2012, le Fonds mondial pour la nature (WWF) en partenariat avec la DDC et plusieurs hautes écoles spécialisées, a publié un rapport original sur l'empreinte hydrique de la Suisse et sur sa part de responsabilité dans la gestion durable des eaux au niveau planétaire. *"Au vu de l'abondance des ressources hydriques de la Suisse et de sa gestion de l'eau responsable, écrit Martin Dahinden, directeur de la DDC, dans l'avant-propos de cette étude, il est tentant de penser que notre pays est épargné par les défis mondiaux liés à l'eau douce. C'est pourtant loin d'être le cas ! 82 % de l'empreinte hydrique de la Suisse sont imputables à la consommation d'eau dans des pays étrangers, et bien souvent dans des régions dont les ressources hydriques sont plus rares que chez nous. Ce constat souligne toute la pertinence de l'engagement et du devoir de la Suisse à contribuer à résoudre le problème mondial de l'eau. Cela va bien au-delà de la solidarité internationale : notre propre développement en dépend."*<sup>52</sup>

Enfin, dans ce chapitre consacré à la coopération suisse dans le domaine de l'eau, on ne peut passer sous silence l'Eawag, l'un des instituts de recherche des plus compétents au niveau international. Fondé en 1936 et installé non loin de Zürich, ce qui s'appelle aujourd'hui l'Institut de recherche de l'eau du domaine des Écoles polytechniques fédérales concilie recherche, enseignement et formation, conseil et transfert de savoir. Servant déjà de référence obligée pour tous ceux qui en Suisse travaillent dans le secteur de l'eau et des systèmes aquatiques, l'Eawag s'est très tôt impliqué également dans les pays en développement pour y promouvoir tout particulièrement des méthodes appropriées en matière d'assainissement. Comme l'efficacité des équipements de préparation d'eau potable ou d'épuration d'eaux usées dépend avant tout de leurs utilisateurs, l'Eawag met surtout l'accent sur des systèmes décentralisés, financièrement plus intéressants que de vastes installations.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> WWF et DDC, "Etude de l'empreinte hydrique suisse - Illustration de la dépendance de la Suisse à l'égard de l'eau", 2012, 36 pp. [http://www.deza.admin.ch/ressources/resource\\_fr\\_209748.pdf](http://www.deza.admin.ch/ressources/resource_fr_209748.pdf)

<sup>53</sup> Site de l'Eawag: [http://www.eawag.ch/index\\_FR](http://www.eawag.ch/index_FR)

## 5. CONCLUSION

Le fait de poser la question, dans le public suisse, du droit à l'eau et à l'assainissement renvoie quasi spontanément, non pas à des situations locales de personnes ou de franges de société dont l'accès à l'eau serait particulièrement entravé et encore moins à d'improbables coupures autoritaires de distribution d'eau au robinet, mais à des problématiques connues personnellement ou véhiculées par les médias, vécues hors des frontières nationales, la plupart du temps dans des régions africaines, sahéliennes et rurales, rarement urbaines.

Dans ces conditions, suggérer l'inscription de ce droit humain dans la Constitution fédérale semble relever davantage de motivations humanitaires et d'engagements solidaires à l'échelon international que de préoccupations liées à d'éventuelles injustices sociales ou déficiences structurelles dans l'espace helvétique.

Compte tenu des convictions en la matière régulièrement exprimées par les autorités suisses, compte tenu aussi des mécanismes de modification des textes constitutionnels (notamment de l'initiative populaire qui requiert d'importants moyens personnels et financiers pour la collecte des 100'000 signatures nécessaires au lancement du processus politique ad hoc), il est fort peu probable qu'un article sur le droit à l'eau, tel que défini notamment par l'Assemblée générale des Nations Unies, figure un jour dans la Constitution fédérale suisse.

**Bernard Weissbrodt**

Genève, mars 2013

---

### Remerciements

Un merci tout particulier à Giorgio Malinverni, professeur émérite de l'Université de Genève, ancien juge à la Cour européenne des droits de l'homme et ancien membre du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, ainsi qu'à Mara Tignino, maître assistante pour la Plateforme du droit international de l'eau douce à la Faculté de droit de l'Université de Genève, pour leur relecture attentive et amicale de ce document de travail.