



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/Sub.2/2004/20
14 juillet 2004

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME

Sous-Commission de la promotion et de
la protection des droits de l'homme
Cinquante-sixième session
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Rapport entre la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels et la promotion
de la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement*

Rapport final du Rapporteur spécial, M. El Hadji Guissé

* Le document a été présenté en retard aux services de conférence, sans la note explicative exigée par l'Assemblée générale, au paragraphe 8 de sa résolution 53/208 B, en cas de soumission tardive d'un rapport aux services de conférence.

Résumé

Le présent document est le rapport final du Rapporteur spécial sur le rapport entre la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels et la promotion de la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement. Le Rapporteur spécial a la conviction que tous les peuples, quels que soient leur stade de développement et leur situation sociale et économique, ont le droit de disposer d'une eau potable en quantité et d'une qualité suffisantes à la satisfaction de leurs besoins essentiels.

Le droit à l'eau potable et à l'assainissement fait partie intégrante des droits de l'homme reconnus internationalement et peut être considéré comme une condition préalable à la réalisation des autres droits de la personne humaine. La Déclaration universelle des droits de l'homme a d'une certaine façon reconnu implicitement le droit à l'eau potable et à l'assainissement dans son article 25 (par. 1), qui stipule que «toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement et les soins médicaux». En particulier, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a fait remarquer, dans son Observation générale n° 15, que le droit à l'eau potable fait partie intégrante du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le Comité a en outre affirmé que le droit à l'eau potable est étroitement lié au droit à la santé et au droit à une nourriture suffisante.

La pleine jouissance du droit au développement est en partie entravée par la répartition inégale des ressources en eau et le manque de systèmes d'assainissement viables. Le lien entre le droit à l'eau potable et les autres droits de l'homme reconnus internationalement est tel que cela a des répercussions sur la paix et la sécurité, étant donné que l'incapacité d'assurer un approvisionnement adéquat en eau à tous a été à l'origine de conflits. Dans le pire des scénarios, la pénurie croissante en eau dans certaines régions du monde pourrait déclencher un conflit international.

Le Rapporteur spécial soumet dans le présent rapport diverses suggestions qui, si elles étaient mises en œuvre, pourraient contribuer à la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction	1 – 2	4
I. COMMUNICATIONS ÉMANANT DE GOUVERNEMENTS ET D'ORGANISATIONS INTERNATIONALES	3 – 14	4
II. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES.....	15 – 22	7
III. LES FONDEMENTS JURIDIQUES DU DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT	23 – 44	9
A. Le droit international et le droit à l'eau potable	23 – 34	9
B. Régime juridique national du droit à l'eau potable	35 – 39	12
C. Droit international et normes nationales applicables au droit à l'assainissement	40 – 44	13
IV. RÉALISATION DU DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT	45 – 61	14
A. Droits et obligations liés au droit à l'eau potable	45 – 48	14
B. Droits et obligations liés au droit à l'assainissement.....	49 – 50	15
C. Mesures à prendre pour réaliser le droit à l'eau potable et à l'assainissement	51 – 61	16
V. CONCLUSIONS.....	62 – 63	20

Introduction

1. Dans sa résolution 1997/18, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a décidé de confier à M. El Hadji Guissé la tâche de rédiger un document de travail sur la question de la promotion de la réalisation du droit d'accès de tous à l'eau potable et aux services d'assainissement. À sa cinquantième session, M. Guissé a soumis son document de travail (E/CN.4/Sub.2/1998/7) à la Sous-Commission, qui a décidé, dans sa résolution 1998/7, de nommer M. Guissé Rapporteur spécial chargé de procéder à une étude détaillée sur cette question. Cette décision a été approuvée par la Commission des droits de l'homme dans sa décision 2002/105.

2. M. Guissé a soumis son rapport préliminaire à la Sous-Commission à sa cinquante-quatrième session (E/CN.4/Sub.2/2002/10) et son rapport intérimaire (E/CN.4/Sub.2/2003/WP.3) à la cinquante-cinquième session. Le présent document est le rapport final du Rapporteur spécial.

I. COMMUNICATIONS ÉMANANT DE GOUVERNEMENTS ET D'ORGANISATIONS INTERNATIONALES

3. Dans la décision 2002/105 de la Commission et la résolution 2003/1 de la Sous-Commission, les gouvernements, les organismes des Nations Unies et les institutions intéressées étaient invités à fournir au Rapporteur spécial des informations pertinentes. Des informations ont été communiquées par les Gouvernements de l'Autriche, de l'Azerbaïdjan, de la Bolivie, de la Grèce, du Mexique et de la Suisse; par la Division du développement durable du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU; par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE); et par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

4. Le Gouvernement autrichien a exprimé son adhésion sans réserve aux objectifs fixés dans le cadre de la Déclaration du Millénaire et de la Déclaration de Johannesburg sur le développement durable. Il a reconnu l'importance de l'accès à une alimentation en eau potable et des services d'assainissement adéquats, considérant toutefois que les diverses questions posées par la satisfaction des besoins en question devaient être traitées au niveau national. Le Gouvernement a exprimé l'opinion que les autorités nationales devaient mettre en place le cadre nécessaire, que ce soit du point de vue juridique ou sur le plan pratique, pour garantir l'accès à l'eau. Les autorités nationales avaient un rôle capital à jouer dans la détermination des questions relatives à la propriété des ressources en eau et à la distribution de l'eau. Lorsqu'elle examinerait les divers aspects liés aux utilisations des ressources en eau, la Sous-Commission devrait tenir compte des travaux menés par d'autres organismes internationaux afin d'éviter les chevauchements.

5. Le Gouvernement azerbaïdjanais a informé le Rapporteur spécial des réformes qu'il a entreprises dans le domaine de la protection et de l'utilisation des ressources en eau. Certaines régions du pays souffrent d'une pénurie d'eau qui exige la construction d'ouvrages de régulation sur les cours d'eau et la redistribution d'une partie des eaux de certains d'entre eux vers les régions touchées.

6. Le Gouvernement bolivien a indiqué qu'avant d'engager les discussions sur le droit de gérer les ressources en eau potable, il fallait se souvenir que l'accès à l'eau dans le pays devait être assuré en dépit des difficultés et des contraintes constamment rencontrées par les pays en développement. Le pays a été confronté à une terrible crise économique qui a rendu nécessaire une profonde réforme budgétaire et tous les niveaux de l'administration publique ont été touchés par les réductions considérables des crédits.

7. Le Gouvernement grec a déclaré qu'en décembre 2003 un nouveau cadre législatif et institutionnel a été mis en place, sous la forme d'une loi relative à la protection de l'eau et à la gestion durable des ressources en eau. Avec cette loi, le Gouvernement a introduit une approche novatrice et globale de la gestion de l'eau. Les objectifs de sa stratégie nationale de développement durable (2002) concernant la gestion des ressources en eau, la protection effective des écosystèmes aquatiques et la réalisation de normes de qualité élevées pour toutes les eaux de surface et souterraines sont conformes au Plan de mise en œuvre de Johannesburg pour les ressources en eau et l'assainissement, ainsi qu'aux plans intégrés de gestion et d'utilisation efficaces des ressources en eau.

8. Le Gouvernement mexicain a fait valoir que les droits de l'homme sont indivisibles et que les droits économiques, sociaux et culturels sont essentiels pour l'exercice de tous les droits de l'homme, qui dépend lui-même étroitement de l'accès à des services de base comme l'approvisionnement en eau et l'assainissement. C'est dans ce contexte que le Gouvernement a confié à la Commission nationale pour l'eau l'élaboration d'un programme national pour les ressources en eau (2001-2006), qui a pour but d'assurer l'accès à l'eau potable.

9. Le Gouvernement suisse a affirmé que les droits économiques, sociaux et culturels faisaient partie des droits de l'homme qu'il s'est engagé à promouvoir. Se référant à l'Observation générale n° 15 (2002) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Gouvernement a estimé que les mécanismes spéciaux et les organes créés en vertu de traités devaient accorder une attention particulière au droit à l'eau potable, ainsi qu'aux droits à une nourriture suffisante, à la santé et au logement dans le cadre de leurs mandats respectifs. Le droit à l'eau potable est étroitement lié aux autres droits économiques, sociaux et culturels et le fait qu'il ne soit pas expressément mentionné dans les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et d'autres instruments concernant les droits de l'homme n'empêche pas qu'il existe en tant que droit à part entière. À cet égard, le Gouvernement a recommandé qu'un processus de réflexion soit engagé sur la spécificité du droit d'accès à l'eau et ses liens avec d'autres droits économiques, sociaux et culturels.

10. La FAO a souligné qu'elle considérait le droit à l'eau comme une composante du droit à la nourriture. Dans cette optique, la garantie de l'accès à une eau convenable pour l'agriculture de subsistance pouvait souvent être assimilée à celle de l'accès à l'eau potable et elle devait bénéficier du même degré de protection et de priorité. Le Rapporteur spécial a accueilli avec satisfaction les études législatives transmises par la FAO: n° 79 – Legislation on water user's organizations – A Comparative analysis, 2003 (Analyse comparative de la législation relative aux associations d'usagers de l'eau, 2003); n° 80 – Preparing national regulations for water resources management – Principles and practice (Élaboration d'une réglementation nationale pour la gestion des ressources en eau – Principes et pratiques); et n° 81 – Administración de derechos de agua, 2003 (Gestion des droits de l'eau, 2003).

11. Le PNUE a fait valoir que, lors de l'examen des questions liées au droit d'accès à l'eau, il importe de davantage évoquer l'environnement afin de bien faire ressortir qu'il est difficile de faire du droit à l'eau une réalité si l'eau est utilisée de façon écologiquement nuisible. Pour illustrer son propos, le PNUE a expliqué qu'une grave pollution de l'eau non seulement porte atteinte aux écosystèmes, mais qu'en outre elle restreint l'utilisation de l'eau comme eau de boisson par l'homme. En outre, l'absence d'assainissement dégrade l'environnement, réduit les ressources en eau et contribue à accroître l'incidence des maladies d'origine hydrique. Par conséquent, une utilisation de l'eau écologiquement durable est directement liée à la réalisation du droit à un approvisionnement en eau potable et à l'assainissement.

12. La Division du développement durable a informé le Rapporteur spécial qu'à sa douzième session (14-30 avril 2004) la Commission du développement durable a entrepris un examen des questions liées à l'eau, à l'assainissement et aux établissements humains, qui constituaient les axes thématiques de ses travaux pour le cycle de mise en œuvre 2004-2005. Pendant les débats sur ces thèmes, l'importance de faire en sorte que les ressources en eau continuent à faire partie du domaine public a été soulignée. Il a également été fait mention du rapport du Secrétaire général (E/CN.17/2004/4) sur la gestion de l'eau douce et de la nécessité d'assurer l'accès à cette dernière, l'accent étant mis sur l'observation selon laquelle la communauté internationale accorde maintenant plus d'attention à l'accès à l'eau de boisson, qui est désormais reconnu comme un «droit fondamental» (par. 71, citation de l'Observation générale n° 15).

13. L'OCDE a envoyé un exemplaire de sa publication intitulée *Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services* (2003), qui analyse l'accessibilité économique des services d'approvisionnement en eau pour les usages domestiques, ainsi que les mesures sociales appliquées actuellement pour résoudre les problèmes d'accessibilité économique dans les pays de l'OCDE. Cette publication analyse également le rôle que peut jouer le secteur privé en faisant entrer en ligne de compte la dimension sociale dans les décisions de fixation des prix de l'eau, étant donné que certains pays de l'OCDE n'ont pas encore pris les dispositions nécessaires pour protéger la santé publique dans le domaine de «l'accès» aux services publics d'approvisionnement en eau et de collecte et de traitement des eaux usées.

14. L'OMS a informé le Rapporteur spécial qu'elle était en train d'élaborer un manuel sur le droit à l'eau, en collaboration avec l'American Association for the Advancement of Science (AAAS) et le programme pour le droit à l'eau du Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE). L'OMS espère que le manuel sera prêt en 2004. Ce manuel, qui est présenté comme un outil destiné aux décideurs et aux praticiens dans les administrations, les organisations internationales, la société civile et le secteur privé, leur servira à résoudre les difficultés pratiques que pose l'amélioration de l'accès à l'eau et à comprendre le rôle que peuvent jouer les secteurs en question dans la mise en œuvre du droit à l'eau. Ce manuel prolongera l'Observation générale n° 15 en démontrant comment le droit à l'eau et les mécanismes relatifs aux droits de l'homme peuvent être utilisés pour influencer sur la gestion dans ce domaine et comment l'accès aux services de base peut être étendu à l'eau salubre en utilisant les ressources disponibles. Le manuel traitera principalement de l'accès à l'eau pour les usages personnels et domestiques, mais il abordera aussi l'assainissement, en raison de ses liens étroits avec le droit à l'eau.

II. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

15. Dans ses précédents rapports, le Rapporteur spécial a examiné la nature fondamentale de l'eau qui est une ressource indispensable à la vie et un facteur déterminant de la viabilité et du succès des civilisations. Le Rapporteur spécial a constaté que dans de nombreuses régions du monde, l'accès à l'eau restait extrêmement limité, que ce soit comme ressource vitale nécessaire au maintien de la vie sous forme d'eau potable ou dans ses multiples utilisations qui sont liées à la santé et à l'assainissement ainsi qu'au développement socioéconomique. Le Rapporteur spécial a également noté que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement favorisait la santé et contribuait tant au bien-être social qu'à la productivité économique, rendant ainsi effective la jouissance des droits humains essentiels.

16. Comme il est indiqué dans ses rapports précédents, le Rapporteur spécial a relevé qu'une fraction importante de la population mondiale représentant approximativement 1,1 milliard de personnes n'a pas accès à l'eau potable et que près de 2,4 milliards manquent de conditions sanitaires convenables¹. Selon les estimations de l'OMS, chaque jour 5 483 personnes meurent de maladies diarrhéiques, ce qui représente 2 millions de décès par an. De nombreuses autres maladies, comme le choléra et le trachome, sont à mettre en relation avec l'insuffisance des ressources en eau, de l'assainissement et de l'hygiène². Cette situation résulte du fait que seulement une faible partie des habitants, en particulier dans les pays en développement, a accès à une eau potable et à des structures d'assainissement adéquates.

17. Bien que l'assainissement ait souvent été négligé, on reconnaît de plus en plus aujourd'hui qu'il joue aussi un rôle capital dans la préservation de la vie. Les États qui ont assisté au Sommet mondial sur le développement durable en 2002 se sont engagés à réduire de moitié, à l'horizon 2015, la proportion des personnes qui n'ont pas accès aux services d'assainissement de base. Cet engagement complète l'objectif fixé dans la Déclaration du Millénaire qui est aussi de réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès à une eau potable ou n'a pas les moyens de la payer. L'absence de systèmes d'assainissement adéquats dans de nombreuses régions du monde a eu pour conséquence la pollution massive des sources d'eau dont la survie des communautés dépend. La présence de contaminants fécaux dans l'eau est l'une des principales causes des maladies diarrhéiques. Des millions d'enfants souffrent de malnutrition, de déformations physiques et de retards mentaux à cause des maladies liées aux matières fécales et des infections dues à des helminthes intestinaux³. Un assainissement adéquat est important également pour le respect de la dignité et de la vie privée de l'homme. C'est dans ce contexte que l'OMS affirme que «l'accès aux services d'assainissement est primordial pour le développement – sans lui, l'homme est la proie des maladies et ne peut vivre avec dignité⁴».

18. Dans bien des communautés, surtout en milieu rural, l'absence de lieux d'aisance fait que les femmes lorsqu'elles satisfont leurs besoins naturels sont exposées au risque d'être victimes de harcèlement et de violences sexuelles ou bien doivent attendre pour être tranquilles qu'il fasse nuit, ce qui peut entraîner de graves lésions des organes internes. L'absence de lieux d'aisance adéquats et séparés dans les écoles est l'un des principaux facteurs qui freine la fréquentation scolaire des filles. On observe en revanche que les écoles qui bénéficient de programmes prévoyant la construction de ces installations ont vu augmenter leurs effectifs de filles de 11 %.

19. Ce sont les pauvres et d'autres groupes marginalisés qui sont les premières victimes de la pénurie d'eau et de l'insuffisance de l'assainissement. À cause du manque d'eau et d'installations d'assainissement les plus démunis sont également privés de la possibilité de faire des cultures pour se nourrir et d'entreprendre des activités productrices de revenus. Les maladies liées au manque d'eau et d'hygiène les contraignent à dépenser beaucoup d'argent pour se soigner et diminuent leur aptitude au travail, qui leur est nécessaire pour gagner leur vie. Les pauvres, dont beaucoup se fournissent auprès de vendeurs d'eau à la sauvette, paient souvent l'eau potable à des prix exorbitants, de sorte qu'ils n'ont plus assez de moyens pour satisfaire d'autres besoins essentiels comme l'alimentation, le logement, l'habillement, la santé et l'éducation. La tradition veut souvent que ce soit les femmes et les enfants qui soient chargés d'aller chercher de l'eau en parcourant de grandes distances, ce qui a des conséquences néfastes pour leur santé, leur accès à l'éducation et leur capacité à gagner leur vie et les expose à la violence⁵.

20. Le plus grand consommateur d'eau est le secteur agricole, dont dépend la production alimentaire et la subsistance des agriculteurs. Bien que les approvisionnements alimentaires mondiaux aient généralement suivi l'accroissement de la population au cours des dernières décennies, près de 777 millions de personnes n'ont pas accès à une nourriture suffisante et convenable, car elles n'ont pas les ressources nécessaires pour acheter des produits alimentaires ou, en ce qui concerne les paysans pratiquant l'agriculture de subsistance, des ressources suffisantes pour se consacrer à des cultures vivrières⁶. Cela est dû en partie au fait que les paysans pauvres n'ont pas réussi à avoir accès aux ressources traditionnelles en eau ou aux nouvelles ressources. À cet égard, il importe de souligner que dans son Observation générale n° 15 sur le droit à l'eau le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a affirmé l'existence d'un lien entre le droit à une nourriture suffisante et l'accès à l'eau. Le Comité déclare que «il faut veiller à ce que les agriculteurs défavorisés et marginalisés, y compris les femmes, aient accès, dans des conditions équitables, à l'eau et aux systèmes de gestion de l'eau, notamment aux techniques durables de récupération des eaux de pluie et d'irrigation» (par. 7). Soulignons qu'éliminer la faim et la malnutrition et garantir le droit à une nutrition adéquate est l'un des principaux objectifs de la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaît explicitement le «droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim» (art. 11, par. 2).

21. Dans son rapport préliminaire, le Rapporteur spécial a examiné les causes de la pénurie d'eau salubre à l'échelle planétaire ainsi que les méthodes de gestion nécessaires pour conserver cette ressource. En résumé, il est établi que les principales menaces pour la qualité de l'eau sont entre autres les variations des schémas météorologiques dues à l'évolution du climat, la destruction de bassins versants, la nocivité des pratiques agricoles basées sur l'utilisation massive de pesticides et d'autres produits chimiques, l'accumulation de déjections humaines et animales provoquée par l'absence d'installations d'assainissement et le déversement de déchets toxiques. De nombreux pays en développement n'ont pas les moyens de traiter les ordures ménagères et les déchets industriels. Des pénuries d'eau surviennent parce que l'eau n'est pas utilisée de manière efficace dans l'industrie et l'agriculture. À cela s'ajoute bien souvent l'absence de technologies appropriées pour capter l'eau et le manque de ressources financières pour mettre en œuvre de telles technologies.

22. Il faut souligner que les ressources en eau sont suffisantes pour satisfaire les besoins essentiels de tous dans toutes les régions géographiques et dans pratiquement tous les pays. Le principal obstacle est celui de la distribution, qui nécessite notamment l'existence de réseaux d'approvisionnement et d'installations pouvant garantir une eau de qualité acceptable. Un autre problème tient au fait que les infrastructures d'adduction d'eau ne sont pas suffisantes pour acheminer l'eau jusque dans les habitations ou à proximité de celles-ci ou pour donner accès aux communautés aux eaux souterraines. Les zones urbaines et les zones rurales déshéritées sont fréquemment négligées ou totalement oubliées aux stades de la mise en place des infrastructures et de leur entretien et on ne leur vient pas en aide en mettant à leur disposition des technologies de purification de l'eau à petite échelle. Comme il est souligné dans l'Observation générale n° 15, de nombreux États ont investi des ressources dans des services et équipements d'approvisionnement en eau coûteux, qui souvent ne sont accessibles qu'à une frange fortunée de la population, plutôt que dans des services susceptibles de bénéficier à une proportion bien plus forte de la population (par. 14).

III. LES FONDEMENTS JURIDIQUES DU DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT

A. Le droit international et le droit à l'eau potable

23. Le droit à l'eau potable et à l'assainissement fait partie intégrante des droits de l'homme internationalement reconnus et peut être considéré comme une composante essentielle pour la mise en œuvre de plusieurs autres droits de l'homme. Le droit à l'eau potable suscite une large adhésion à l'échelle mondiale et le droit à l'assainissement est de plus en plus reconnu⁷. L'accès à l'eau potable est une condition préalable à la réalisation d'autres droits de l'homme et il est fait directement allusion à l'eau potable dans deux Conventions, à savoir la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant. Selon le Plan d'action adopté lors de la Conférence des Nations Unies sur l'eau qui s'est tenue à Mar del Plata (Argentine) en 1977, tout le monde a droit d'accès à l'eau potable en quantité et en qualité égales à ses besoins essentiels. Le principe de base accepté d'un commun accord est que tous les peuples, quels que soient leur stade de développement et leur situation économique et sociale, ont le droit d'avoir accès à une eau potable dont la quantité et la qualité soient égales à leurs besoins essentiels.

24. L'Observation générale n° 15 constate que le droit à l'eau fait partie intégrante du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. L'article 11, paragraphe 1, du Pacte énonce un certain nombre de droits qui découlent du droit à un niveau de vie suffisant, «y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants», et qui sont indispensables à sa réalisation. L'emploi de l'expression «y compris» indique que ce catalogue de droits n'entendait pas être exhaustif. D'après le Comité, le droit à l'eau fait clairement partie des garanties fondamentales pour assurer un niveau de vie suffisant, d'autant que l'eau est l'un des éléments les plus essentiels à la survie.

25. Le Comité a également noté que le droit à l'eau est étroitement lié aussi bien au droit à la santé qu'au droit à une nourriture suffisante. De la même manière, la Déclaration universelle des droits de l'homme a déjà d'une certaine manière implicitement reconnu ce droit dans la disposition qui précise que «toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement,

le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires» (art. 25, par. 1). Dans son rapport préliminaire, le Rapporteur spécial a examiné en détail la relation entre le droit à l'eau potable et d'autres droits de l'homme internationalement reconnus. La récapitulation de ces liens doit faire apparaître le lien entre les droits de l'homme et la paix et la sécurité, car le nonaccès à un approvisionnement adéquat en eau est à l'origine de conflits, surtout à l'échelon local⁸. Les États se sont habituellement engagés dans des activités de coopération, plutôt que dans des conflits, pour gérer leurs ressources communes en eau. La pénurie croissante d'eau dans certaines régions du monde pourrait déclencher des conflits internationaux.

26. Pour ce qui est du droit à l'autodétermination, les États doivent avoir la possibilité d'exercer un contrôle sur leurs ressources en eau au nom de tous leurs ressortissants, sans ingérence injustifiée. L'article 1, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaît que «en aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance», qui devraient inclure les ressources en eau.

27. L'exercice du droit au développement est en partie entravé par la répartition inégale des ressources en eau et le manque de systèmes d'assainissement viables. Dans bien des projets relatifs aux ressources en eau et à l'assainissement il n'est pas tenu compte de la part directe que peuvent prendre leurs bénéficiaires dans leur planification et leur mise en œuvre. La Déclaration sur le droit au développement stipule que «l'être humain est le sujet central du développement et doit donc être le participant actif et le bénéficiaire du droit au développement» (art. 2, par. 1). La Déclaration mentionne également le devoir qu'ont tous les États «de coopérer les uns avec les autres pour assurer le développement et éliminer les obstacles au développement» (art. 3, par. 3).

28. On ne peut pas garantir un environnement sain si l'eau potable subit une dégradation et une contamination croissantes du fait de ses utilisations domestiques, agricoles et industrielles. Ce problème est aggravé par l'utilisation croissante de produits chimiques par l'agriculture, en particulier de pesticides. L'Observation générale n° 15 fait valoir que les États parties devraient adopter des stratégies et des programmes complets et intégrés en vue d'assurer aux générations actuelles et futures un approvisionnement suffisant en eau salubre (par. 28).

29. Le droit à l'eau potable et à l'assainissement est également lié à d'autres droits de l'homme, tels que: a) le droit à la vie – le nonaccès à l'eau potable et à l'assainissement met en péril l'existence de millions de personnes; le droit à l'eau potable est donc une composante essentielle du droit à la vie; b) le droit à la santé – comme on l'a souligné ci-dessus, la qualité de l'approvisionnement en eau et l'existence de services d'assainissement sont cruciales pour la santé; c) le droit à un logement adéquat – l'accès à l'eau potable est une composante du droit à un logement adéquat, qui est énoncé dans un certain nombre d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, par exemple l'article 11 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui dispose: «Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants.». La salubrité de l'eau et l'assainissement sont deux aspects fondamentaux du droit à un logement adéquat. Ils sont aussi à mettre en relation avec le droit à l'éducation. Par exemple, lorsque la jouissance du droit à l'eau potable n'est pas réalisée, cela peut avoir des répercussions sur les taux de fréquentation scolaire car les enfants – généralement les filles – doivent parcourir de grandes distances, souvent plusieurs fois par jour, pour aller chercher de l'eau pour leur famille.

En outre, le manque d'eau et de services d'assainissement empêche les plus démunis de se consacrer à des cultures vivrières et à des activités génératrices de revenus.

30. Au niveau régional, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, qui a adopté la Charte européenne des ressources en eau, est parvenu à une conclusion analogue à celles que nous venons d'évoquer. Le paragraphe 5 de la Charte stipule que: «Toute personne a le droit de disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels.». Pour le continent américain, le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels fait référence au droit de vivre dans un environnement salubre et de bénéficier des équipements collectifs essentiels (art. 11, par. 1). La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant dispose plus concrètement que les États parties doivent s'engager à poursuivre le plein exercice du droit à la santé, notamment en prenant les mesures nécessaires pour assurer la fourniture d'une alimentation adéquate et d'eau potable (art. 14, par. 2 c)).

31. Le Protocole sur l'eau et la santé se rapportant à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (1999) précise notamment, dans son article 4 (par. 2), que «Les Parties prennent, en particulier, toutes les mesures appropriées pour assurer: a) un approvisionnement adéquat en eau potable ...; b) un assainissement adéquat...». L'article 5 stipule que «Les Parties sont guidées en particulier par les principes et orientations ci-après: ... 1) un accès équitable à l'eau, adéquat du point de vue aussi bien quantitatif que qualitatif, devrait être assuré à tous les habitants, notamment aux personnes défavorisées ou socialement exclues.». L'article 6 (par. 1) dispose que «les Parties poursuivent les buts suivants: a) l'accès de tous à l'eau potable; b) l'assainissement pour tous».

32. La Convention de 1998 concernant l'accès du public à l'information, sa participation à la prise de décisions et son accès à la justice en matière d'environnement constitue également un précédent important pour la garantie de la participation et de la transparence dans les questions touchant à la qualité de l'eau. Les normes fixées par cette Convention ont un rapport avec l'exercice du droit à l'eau, notamment à son accessibilité physique et économique.

33. Le droit à l'eau potable est le droit pour chaque personne de disposer d'une quantité d'eau nécessaire à ses besoins essentiels. Dans l'Observation générale n° 15, ces besoins essentiels au regard du droit à l'eau s'entendent des «usages personnels et domestiques» (par. 2). L'interprétation du Comité coïncide avec celle de nombreux experts. La question est cependant de savoir si cet «approvisionnement élémentaire» devrait couvrir certaines utilisations de l'eau dans un but de subsistance, telles que l'arrosage des potagers ou l'abreuvement du bétail, comme l'ont souligné plusieurs pays africains. Le droit à l'eau potable couvre l'accès des ménages à un approvisionnement en eau et à des services de traitement des eaux usées gérés par des organismes publics ou privés. L'autre question qui se pose est de savoir si d'autres utilisations de l'eau devraient entrer dans le champ d'application du droit à l'eau.

34. Il faut également trancher pour savoir si le droit à l'eau concerne l'eau destinée aux activités commerciales, industrielles ou agricoles. L'eau est inextricablement liée à tous les autres droits de l'homme, en particulier aux droits économiques, sociaux et culturels, qui couvrent divers aspects de la mise en œuvre du droit à la vie. L'eau est avec l'air la seule ressource naturelle dont l'homme ne peut se passer. Du point de vue conceptuel et en pratique, il est difficile cependant de conclure que le droit à l'eau s'étend automatiquement à toutes

les autres utilisations, puisque les êtres humains ont des besoins variables, qui dépendent souvent de leurs modes de vie. Il est périlleux aussi de lui donner une telle portée, étant donné la rareté de cette ressource et les utilisations concurrentes dont elle fait l'objet. Il vaudrait peut-être mieux analyser de manière plus approfondie les dimensions d'autres droits de l'homme en relation avec l'eau qui sont souvent passées sous silence, en particulier le droit à une nourriture suffisante et le droit au travail. En tout état de cause, il est certain que l'eau doit faire l'objet d'une réglementation et d'un contrôle de la part des pouvoirs publics. L'eau, même si elle est un bien économique de grande valeur, ne saurait néanmoins être traitée comme une simple marchandise à l'instar des autres biens de consommation.

B. Régime juridique national du droit à l'eau potable

35. Au plan national, on voit se développer de plus en plus une législation qui reconnaît et protège le droit à l'eau potable et à l'assainissement. Dans certains pays, le droit à l'eau est soit inscrit dans la constitution, soit introduit dans la législation par le biais d'instruments internationaux qui le reconnaissent. Le régime juridique varie néanmoins d'un pays à l'autre, notamment en ce qui concerne le prix de l'eau et des services d'assainissement et l'obligation des pouvoirs publics de garantir l'accès de chacun à l'eau.

36. Le droit à l'eau figure dans la législation de plusieurs États. En Belgique, selon le décret du 20 décembre 1996 de la Communauté flamande, chaque abonné a droit à une fourniture minimale et ininterrompue d'électricité, de gaz et d'eau à des fins d'utilisation ménagère afin de pouvoir vivre dans des conditions conformes au niveau de vie dans la région. Toute personne a le droit de disposer d'une eau potable de qualité et en quantité suffisantes pour son alimentation, ses besoins domestiques et sa santé. Depuis janvier 1997, chaque habitant reçoit gratuitement 15 m³ d'eau par an.

37. L'Afrique du Sud a mis en place un cadre juridique complet pour la réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement en adoptant une loi sur les services d'eau (1997) et une loi nationale sur l'eau (1998). Ces lois font obligation aux compagnies des eaux d'assurer progressivement un accès efficace, économique, durable et d'un coût abordable aux services d'approvisionnement en eau. Si une compagnie n'est pas en mesure d'assurer l'accès à l'eau de tous les consommateurs potentiels de son secteur – faute de moyens suffisants, par exemple –, elle doit en priorité pourvoir aux besoins fondamentaux en matière d'eau et d'assainissement. Dans les situations d'urgence, les compagnies doivent prendre des mesures rationnelles pour fournir à tous des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement de base. La loi prescrit aux compagnies des eaux d'établir un plan de développement assorti d'un calendrier pour la réalisation de l'accès universel aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement de base. Les compagnies doivent présenter chaque année un rapport public sur l'exécution de ce plan. La loi prévoit aussi une protection contre les coupures d'eau – même dans les cas où l'usager est insolvable. Les ONG et des experts se sont inquiétés du pourcentage élevé de coupures d'eau et ont insisté sur la nécessité de veiller au respect de la loi sur ce point, mais l'Afrique du Sud fait preuve de libéralité en matière d'approvisionnement en eau en fournissant gratuitement à chaque ménage 6 000 litres d'eau salubre par mois. Cette politique garantit sans conteste l'accès des groupes vulnérables à l'eau, mais pour qu'elle soit efficace il faut que l'État veille à ce que les fournisseurs les moins fiables aient des ressources suffisantes pour assurer cette distribution gratuite.

38. Le droit à l'eau et l'obligation qui en découle pour l'État d'assurer sa réalisation sont mentionnés expressément dans les Constitutions équatorienne, éthiopienne, gambienne, iranienne, ougandaise, panaméenne, sud-africaine, vénézuélienne et zambienne ainsi que dans le projet de constitution du Kenya. De même, les Constitutions de divers pays – Cambodge, Colombie, Érythrée, Guyana, Mexique, Panama, République démocratique populaire lao, Suisse et Venezuela – imposent à l'autorité publique de protéger les ressources en eau. Certains États des États-Unis d'Amérique, notamment le Massachusetts, la Pennsylvanie et le Texas, ont inscrit dans leur Constitution le droit à l'eau pure. Les Constitutions de plus d'une centaine de pays, dont l'Afrique du Sud, la Belgique, le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Équateur, l'Espagne, la Hongrie, l'Indonésie, le Nicaragua, les Pays-Bas, le Pérou, la Pologne, le Portugal, la République de Corée, la Turquie et le Viet Nam, reconnaissent le droit à un environnement sain.

39. Plusieurs décisions de justice ont permis de tester la réalité du droit à l'eau. En Belgique, la Cour d'arbitrage a reconnu le droit de chaque personne à une fourniture minimale d'eau potable, droit qui découle de l'article 23 de la Constitution (droit à la protection d'un environnement sain)⁹. En Inde, la Cour suprême a considéré que le droit à l'eau procède du droit à la vie et a jugé que le droit à la vie est un droit fondamental garanti par l'article 21 de la Constitution et qu'il englobe le droit d'accès à une eau non polluée. En Argentine, des juridictions saisies de divers litiges touchant le droit à la santé ont ordonné à l'État et aux sociétés de distribution d'eau de fournir à tout usager une quantité minimale d'eau (de 50 à 100 litres par usager et par jour), quels que soient ses moyens financiers¹⁰. Au Brésil et en Afrique du Sud, des tribunaux ont invoqué le droit à l'eau pour rejeter les décisions de sociétés de distribution de procéder à des coupures d'eau¹¹.

C. Droit international et normes nationales applicables au droit à l'assainissement

40. Toute une série d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme mentionnent l'accès à des services d'assainissement adéquats. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes dispose que les États doivent assurer aux femmes des zones rurales le droit «de bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne le logement, l'assainissement, l'approvisionnement en électricité et en eau, les transports et les communications» (art. 14, par. 2 h)). Dans la Convention relative aux droits de l'enfant les États parties se sont engagés à faire en sorte que tous les groupes de la société «reçoivent une information sur ... l'hygiène et la salubrité de l'environnement ... et bénéficient d'une aide leur permettant de mettre à profit cette information» (art. 24, par. 2 e)). Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a affirmé dans ses Observations générales n^{os} 4 et 14 que le droit à l'assainissement découle du droit à un logement suffisant, ainsi que du droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint. Le droit à l'assainissement dériverait donc de l'article 11, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, aux termes duquel toute personne a droit à un niveau de vie suffisant, «y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants». L'article 12, paragraphe 2 b), prévoit aussi, s'agissant du droit à la santé, que les États parties doivent prendre les mesures nécessaires pour assurer l'amélioration «de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle».

41. En droit international humanitaire, c'est à propos des prisonniers de guerre que le droit à des conditions d'hygiène adéquates est évoqué. L'article 29 de la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre dispose ce qui suit: «La Puissance détentrice

sera tenue de prendre toutes les mesures d'hygiène nécessaires pour assurer la propreté et la salubrité des camps et pour prévenir les épidémies. Les prisonniers de guerre disposeront, jour et nuit, d'installations conformes aux règles de l'hygiène et maintenues en état constant de propreté. Dans les camps où séjournent des prisonnières de guerre, des installations séparées devront leur être réservées. En outre, et sans préjudice des bains et des douches dont les camps seront pourvus, il sera fourni aux prisonniers de guerre de l'eau et du savon en quantité suffisante pour leurs soins quotidiens de propreté corporelle et pour le blanchissage de leur linge; les installations, les facilités et les temps nécessaires leur seront accordés à cet effet.»

42. Le droit à l'assainissement a été explicitement proclamé dans les programmes d'action de diverses conférences internationales. Ainsi, le principe 2 du programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement (Le Caire, 1994) affirme que tous les individus ont «droit à un niveau de vie suffisant pour eux-mêmes et leur famille, y compris une alimentation, des vêtements, un logement, un approvisionnement en eau et un système d'assainissement adéquats».

43. Le droit à l'assainissement est de plus en plus largement reconnu à l'échelon national. Les Constitutions de l'Équateur, de la République islamique d'Iran et du Venezuela évoquent l'obligation qu'à l'État de pourvoir à l'assainissement/à l'hygiène. La loi sud-africaine sur les services d'approvisionnement en eau (1997) reconnaît le droit d'accès de chacun aux services d'assainissement de base. Le projet de constitution du Kenya, établi après une consultation des citoyens de toutes les régions du pays qui aura duré deux ans et demi, formule le droit à l'assainissement dans les termes suivants: «Chacun a droit à des services d'assainissement d'une qualité raisonnable¹².».

44. On peut faire valoir que le droit à un assainissement adéquat trouve sa source dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, ce que la communauté internationale devrait affirmer avec autorité. Il n'en reste pas moins qu'il est difficile de définir ce que ce droit recouvre. L'assainissement a une double dimension, individuelle et collective. Sur le plan individuel, il impliquerait l'accès de chacun, à un coût abordable, à des services, équipements et installations d'assainissement qui soient suffisants pour promouvoir et protéger la dignité et la santé de l'homme. Toutefois, il importe aussi de bien voir que la protection intégrale de la santé de l'homme passe par la protection de l'environnement contre la pollution due aux déchets humains, ce qui suppose que chacun ait accès à des moyens d'assainissement adéquats et les utilise.

IV. RÉALISATION DU DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT

A. Droits et obligations liés au droit à l'eau potable

45. La reconnaissance par les États d'un droit à l'eau potable implique l'existence, au plan interne, de droits et d'obligations en matière d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement. Dans l'Observation générale n° 15, il est dit que les États sont tenus de veiller à ce que chacun ait accès à un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques (par. 2). Le droit à l'eau potable suppose aussi, nécessairement, que chacun ait accès à un assainissement adéquat car les déchets humains constituent la première cause de pollution

de l'eau douce (par. 29). Il existe un lien entre le droit à l'eau potable et la quantité d'eau requise pour assurer les besoins essentiels à la subsistance, étant donné l'importance manifeste de l'eau pour la survie et la nécessité de garantir à l'homme les droits à une nourriture et à un niveau de vie suffisants.

46. Le droit à l'eau est défini de manière très détaillée dans l'Observation générale n° 15. Le Rapporteur spécial juge utile de rappeler quelques-uns des éléments fondamentaux du droit à l'eau potable et d'examiner les droits et obligations qui en découlent. Comme il est précisé dans l'Observation générale n° 15, le droit à l'eau exige que soient réunis les facteurs suivants: a) disponibilité – l'eau disponible pour chaque personne doit être suffisante et constante pour les usages personnels et domestiques; b) qualité – l'eau doit être salubre, exempte de microbes, de substances chimiques et de risques radiologiques qui constituent une menace pour la santé –, l'eau doit avoir une couleur, une odeur et un goût acceptables pour chaque usage personnel ou domestique; c) accessibilité: i) accessibilité physique – l'eau ainsi que les installations et services doivent être physiquement accessibles sans danger pour toutes les couches de la population, et être de qualité suffisante, et les équipements et services doivent être culturellement adaptés; ii) accessibilité économique – l'eau doit être d'un coût abordable pour tous; iii) non-discrimination – l'eau doit être accessible à tous, sans discrimination; iv) accessibilité de l'information – chacun doit pouvoir rechercher, recevoir et répandre des informations concernant les questions relatives à l'eau (par. 12).

47. Il est également précisé dans l'Observation générale que les États doivent veiller à ce que tous les groupes traditionnellement exposés à la discrimination aient un accès garanti à l'eau. On y trouve aussi des indications précises sur les trois types d'obligations associées au droit à l'eau: les obligations de respecter, de protéger et de mettre en œuvre. L'obligation de respecter le droit à l'eau requiert des États qu'ils s'abstiennent d'entraver directement ou indirectement l'exercice du droit à l'eau. S'agissant de l'obligation de protéger, les États doivent empêcher des tiers – particuliers, groupes, entreprises ou autres entités, et agents agissant sous leur autorité – d'entraver l'exercice du droit à l'eau. L'obligation de mettre en œuvre se décompose en obligations de faciliter, de promouvoir et d'assurer, autrement dit de prendre des mesures positives pour aider des particuliers ou des groupes à diffuser des informations appropriées et à assurer la réalisation de ce droit pour ceux qui sont incapables, pour des raisons échappant à leur contrôle, de l'exercer eux-mêmes.

48. L'Observation générale énonce ensuite les obligations internationales devant être acquittées pour que la réalisation du droit à l'eau soit possible à tous les niveaux. Sont ensuite examinées les mesures que les États et les acteurs autres que les États pourraient prendre au plan interne pour s'acquitter de leurs obligations internationales se rapportant au droit à l'eau. L'Observation générale précise aussi les obligations fondamentales dont les États devraient s'acquitter en priorité pour assurer l'accès à la quantité d'eau essentielle, suffisante et salubre pour les usages personnels et domestiques et elle donne des exemples de violations par les États des dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels pour ce qui est du droit à l'eau.

B. Droits et obligations liés au droit à l'assainissement

49. On pourrait de même faire valoir que le droit à l'assainissement impose aux États l'obligation d'assurer à tous l'accès à des installations d'assainissement salubres, accessibles,

de qualité acceptable et d'un coût abordable dans les habitations et les institutions publiques (établissements d'enseignement, hôpitaux et lieux de travail, notamment), ou à proximité de ces dernières. Les éléments constitutifs de ce droit sont les suivants: a) disponibilité: le nombre d'installations d'assainissement doit être suffisant; b) qualité: les installations doivent être conçues de manière à réduire le plus possible les risques pour la santé, à favoriser l'hygiène et à respecter la vie privée et la dignité des personnes, compte tenu des préférences culturelles et des besoins particuliers de certains groupes ou individus, notamment les handicapés; c) accessibilité, qui se décompose en: i) accessibilité physique – les installations doivent être physiquement accessibles sans danger pour toutes les couches de la population; elles doivent être situées à proximité immédiate de chaque habitation, établissement d'enseignement et lieu de travail et dans un endroit sûr; ii) coût abordable (ou accessibilité économique) – chacun devrait avoir accès à des installations d'assainissement gratuites ou d'un coût abordable; iii) non-discrimination – les installations et services d'assainissement doivent être accessibles à tous sans discrimination; iv) accessibilité de l'information – chacun doit pouvoir rechercher, recevoir et répandre des informations concernant les questions relatives à l'assainissement.

50. Il revient à l'État de donner à la population des possibilités de participation active en vue de la mise en œuvre du droit à l'assainissement. Pour que ce droit soit réalisé, en particulier dans les pays en développement dont les ressources sont limitées, il faut mettre en place non pas des réseaux d'égouts onéreux mais des systèmes d'assainissement peu coûteux, à la conception et à l'entretien desquels la communauté devra participer activement. Le droit à l'assainissement recouvre implicitement le droit à l'apprentissage des règles d'hygiène car le non-respect de celles-ci favorise la transmission des maladies même lorsque les installations d'alimentation en eau et d'assainissement sont suffisantes. Cet apprentissage est en outre parfois nécessaire pour stimuler la demande d'installations d'assainissement¹³. Lorsque l'on conçoit les installations d'assainissement, il est également primordial de tenir compte du point de vue des femmes – l'absence d'équipements d'assainissement situés dans des endroits sûrs à proximité de chez elles est pour ces dernières un important facteur d'insécurité. Enfin, le droit à l'eau et le droit à l'assainissement sont intimement liés. L'exercice du droit à l'eau, en particulier pour ce qui a trait à la qualité de l'eau, est conditionné par l'existence d'un assainissement adéquat pour tous. Inversement, pour garantir une hygiène et un assainissement corrects il faut que chacun ait accès au moins à une petite quantité d'eau de façon régulière.

C. Mesures à prendre pour réaliser le droit à l'eau potable et à l'assainissement

51. Au plan interne, les États devraient établir un plan d'action et un programme visant à promouvoir, réaliser et protéger le droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement, et s'abstenir de toute mesure qui entrave cet accès. Les autorités publiques sont tenues, pour mettre en œuvre le droit à l'eau potable et à l'assainissement, de s'acquitter d'obligations positives (fournir de l'eau potable, évacuer et traiter les eaux usées au maximum des ressources disponibles, par exemple), de l'obligation d'assurer un traitement égal aux différents usagers (veiller à ce que chacun ait accès à une quantité minimale d'eau de qualité suffisante, par exemple) et d'obligations négatives (ne pas interrompre le service de l'eau au mépris des principes élémentaires de la justice, par exemple). Un aspect fondamental du droit à l'eau est la mise en œuvre du principe selon lequel nul ne peut être privé de la quantité d'eau nécessaire à la satisfaction de ses besoins essentiels. Pour assurer l'accès de tous à l'eau potable, sans discrimination, et permettre à chacun d'exercer pleinement son droit à l'eau, les autorités

publiques devraient mettre en œuvre certaines mesures pour faciliter l'accès à l'eau des personnes démunies en améliorant la qualité de l'eau et en fixant des tarifs raisonnables pour les approvisionnements domestiques. Il faut aussi mettre en place des mécanismes par le biais desquels les services de distribution d'eau et d'assainissement rendraient des comptes, notamment instituer des procédures de plainte. Les États doivent, dans les limites des ressources disponibles, faire en sorte que les usagers puissent bénéficier d'une assistance juridique qui les aidera à comprendre et à défendre leurs droits.

52. Pour réaliser le droit à l'eau potable et à l'assainissement il faut aussi surmonter le problème du financement. Pour y parvenir, les États sont souvent contraints de répercuter sur les usagers la plupart des coûts liés à la fourniture des services. En pareil cas, ils doivent prendre une part active à la détermination et à la réglementation des structures tarifaires afin de garantir l'accès à l'eau et à l'assainissement à un coût abordable, en se basant sur le principe de la non-discrimination. L'eau et l'assainissement devraient être d'un coût suffisamment abordable pour ne pas empêcher une personne de jouir de ses autres droits fondamentaux, tels que les droits à une nourriture suffisante, au logement, à l'éducation et aux soins de santé¹⁴. Les États doivent aussi décider s'ils subventionneront les services de distribution d'eau et d'assainissement pour tous ou s'ils prendront des mesures spécifiques pour garantir l'accès de tous, en particulier des groupes les plus pauvres, à l'eau potable et à l'assainissement. Il conviendrait à l'évidence d'encourager les usagers à participer à la gestion de l'eau et de l'assainissement dans la mesure de leurs moyens financiers et de prévoir des incitations de nature à favoriser les économies d'eau.

53. En ce qui concerne la participation du contribuable, on peut moduler les barèmes de telle façon que chacun contribue à l'accès à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement en fonction de ses moyens financiers, en veillant cependant à ce que les contributions des usagers n'atteignent ou ne dépassent jamais le seuil au-delà duquel elles ne seraient plus supportables. Sinon, les pauvres seront contraints de restreindre leur consommation d'eau, d'utiliser des sources d'eau de qualité médiocre, d'éliminer les déchets humains d'une manière préjudiciable à leur santé et à celle de leur communauté, ou de dépenser moins pour la satisfaction de leurs autres besoins vitaux – alimentation, éducation et santé, par exemple. Il conviendrait de mettre en place des subventions croisées ou des tarifs progressifs adaptés aux possibilités économiques et financières des usagers. En outre, sachant que le coût du raccordement constitue l'un des principaux obstacles à l'accès, les États doivent à titre hautement prioritaire prévoir des subventions ou des crédits destinés à permettre le raccordement aux réseaux de distribution d'eau et d'assainissement des personnes qui ne sont pas en mesure de s'offrir ces services. Les États doivent fournir une assistance à celles qui ne bénéficient pas de l'eau courante, notamment les aider à se procurer les matériaux et la technologie nécessaires pour construire des installations d'adduction d'eau et d'assainissement.

54. L'accès de tous à l'eau potable ne doit faire l'objet d'aucune restriction, quels que soient le lieu ou le moment. Il a été précisé, à la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement qui s'est tenue à Dublin en 1992, qu'il était primordial de reconnaître le droit fondamental de l'homme à une eau salubre et à une hygiène adéquate pour un prix abordable. Les termes de la Déclaration de Dublin ne sont pas particulièrement précis et prêtent certainement à interprétation. En effet, il y a bien des nuances entre des notions comme celles d'eau potable et d'eau salubre, ou d'hygiène adéquate et d'hygiène saine. Cette pratique discriminatoire pourrait, à la longue, nuire à la réalisation du droit général d'accès à l'eau potable.

55. La coopération internationale joue un rôle crucial s'agissant de pallier le manque de fonds pour la fourniture des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Son importance pour la réalisation des droits de l'homme est d'ailleurs reconnue dans la Charte des Nations Unies, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Déclaration sur le droit au développement¹⁵.

56. Dans son Observation générale n° 15, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels souligne que les États devraient faciliter la réalisation du droit à l'eau dans d'autres pays, par exemple en fournissant des ressources en eau et une aide financière et technique (par. 34). L'assistance financière et technique aux pays en développement pourrait servir en priorité à mettre en place des mesures de protection de l'environnement, des dispositifs d'épuration de l'eau et de traitement des déchets et des réseaux de distribution, et à introduire des technologies légères. Le partage des ressources en eau disponibles n'est envisageable bien entendu que dans les rares cas où les États ont des eaux en commun. Ceci conforte les règles du droit international coutumier sur la question, telles qu'elles ressortent des articles 5 et 10 de la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (1997), qui fait obligation aux États d'utiliser les cours d'eau internationaux de manière équitable et raisonnable, une attention spéciale étant accordée à la satisfaction des besoins humains essentiels.

57. La question de la privatisation des services de l'eau revêt une importance croissante au regard du droit à l'eau potable. Au plan interne, au moment de décider s'ils autorisent la fourniture des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement par des prestataires privés, les États devraient s'assurer qu'une véritable consultation du public concerné a été conduite, donnant ainsi aux communautés la possibilité de s'exprimer. Chaque fois que cela est possible, il conviendrait d'envisager un mode de gestion communautaire, qui est souvent celui qui se prête le mieux à la fourniture de services essentiels. En conséquence, les États devraient offrir aux communautés la possibilité de gérer leurs propres services d'approvisionnement en eau et d'assainissement et leur fournir une assistance à cette fin. Un autre facteur à prendre en compte au moment de décider d'une privatisation est l'existence d'un organisme de réglementation des services de distribution d'eau et d'assainissement techniquement compétent, qui pourrait être associé à l'établissement de la concession.

58. Dans de nombreux pays en développement, les privatisations des services d'eau intervenues au cours des 10 dernières années se sont traduites par de nouvelles pénuries d'eau. L'eau est devenue plus chère et, dans maints pays, son mode de gestion exclusive a aggravé la pauvreté. Même si les constitutions de nombreux États en développement se réfèrent aux obligations qui incombent à ces États en vertu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et au droit à l'eau en particulier, les accords de concession et les accords bilatéraux d'investissement risquent de limiter leur capacité à s'acquitter de ces obligations dans certaines situations. En raison des problèmes que nous venons d'évoquer les communautés devraient pouvoir intervenir dans la gestion de l'approvisionnement en eau potable et avoir la possibilité de se faire entendre et de participer à la prise des décisions concernant la privatisation des services de l'eau. Il ne faut pas oublier que le traitement et la distribution de l'eau ont un coût qui ne peut être négligé. En dépit de ce coût l'eau devrait être fournie à un prix raisonnable à la portée de tous les usagers, quelles que soient leurs ressources financières.

59. Il est indiqué dans l'Observation générale n° 15 que, lorsque le secteur privé contrôle les services d'approvisionnement en eau, l'État est tenu de définir des règles et de mettre en place un dispositif qui assure un contrôle indépendant, une participation véritable de la population et l'imposition de sanctions en cas d'infraction, de telle sorte que l'accès physique, à un coût abordable et sans discrimination, à une eau salubre et de qualité acceptable, en quantité suffisante, ne soit pas compromis (par. 24). Le Rapporteur spécial estime que, dans ces conditions, le rôle de l'État est d'intervenir en cas de pénurie ou de coupure pour défaut de paiement, par exemple. Les États devraient en tout état de cause exercer un contrôle et le cas échéant prendre des mesures concernant le financement des ouvrages, la qualité et la quantité de l'eau, la gestion des pénuries, les conditions tarifaires, l'état des services d'assainissement et la participation des usagers. Dans certains cas, des mesures spéciales s'imposent pour éviter les abus de la part de sociétés en situation de monopole.

60. Un problème particulier qui se pose avec l'entrée des sociétés transnationales dans le secteur de l'eau est la tendance qu'ont ces sociétés à majorer les tarifs lorsque la monnaie du pays est dévaluée. Tout contrat de concession devrait préciser que le risque lié à une dévaluation ne doit pas être supporté par les consommateurs les plus démunis. Enfin, s'il contrôle les services d'approvisionnement en eau de zones étendues, le prestataire privé dispose d'un pouvoir considérablement accru pour exiger une renégociation du contrat. Par conséquent, tout accord de concession devrait être assorti de modalités, la caution de bonne fin par exemple, propres à garantir la pleine exécution du contrat.

61. Il faut que les États, les organisations internationales et la société civile élaborent ensemble des outils permettant de réaliser le droit à l'eau potable et à l'assainissement. De l'avis du Rapporteur spécial, les suggestions ci-après pourraient être utiles à cet égard:

a) Des directives relatives à la fourniture des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement pourraient être élaborées pour que les prestataires puissent se faire une idée claire et précise des obligations qui leur incombent en matière de droits de l'homme dans la fourniture des services en question. Ces directives, qui devraient bien faire la distinction entre l'application de ces droits à la distribution d'eau courante et leur application aux autres approvisionnements en eau, seraient également utiles aux États pour établir la réglementation applicable aux prestataires de services;

b) Des indicateurs sur le droit à l'eau et à l'assainissement seraient utiles, car il faut modifier les indicateurs actuels sur l'accès à l'eau et à l'assainissement et élaborer de nouveaux indicateurs qui tiennent compte de la composante droits de l'homme des programmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Comme il est dit dans l'Observation générale n° 15, des indicateurs sur le droit à l'eau aideraient à surveiller les progrès accomplis dans la mise en œuvre, au niveau national, d'une stratégie et d'un plan d'action pour l'eau (par. 37 f));

c) Une législation et des réglementations types sur l'eau et l'assainissement peuvent être élaborées, en s'inspirant des cadres législatifs actuels, afin d'aider les pays à introduire le droit à l'eau et à l'assainissement dans leur législation.

V. CONCLUSIONS

62. Le présent rapport, tout comme les précédents rapports qui traitaient de la relation entre la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels et la promotion de la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement met en évidence les liens étroits qui existent entre, d'une part, l'accès à l'eau et à l'assainissement et, d'autre part, les autres droits de l'homme. Les problèmes liés à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement sont universels car ils conditionnent la survie, et la réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement exige des efforts soutenus tant au niveau national qu'au niveau international. Comme il a été indiqué plus haut, divers instruments internationaux préconisent une coopération en la matière.

63. Le Rapporteur spécial soumet dans le présent rapport diverses suggestions qui, si elles étaient mises en œuvre, pourraient contribuer à la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement. Il invite les États, les organisations internationales et la société civile à donner leur avis sur les moyens les plus susceptibles de faire progresser la mise en œuvre du droit à l'eau potable et à l'assainissement si une action concrète est menée sans attendre.

Notes

- ¹ WHO and UNICEF, *The Global Water Supply and Sanitation Assessment*, 2000, p. 1.
- ² FAO, *World Water Development Report 2003*, p. 102.
- ³ UNICEF, *Sanitation and Hygiene: A Right for Every Child*, 1998, p. 3.
- ⁴ World Health Organization, *The Sanitation Challenge: Turning Commitment into Reality*, 2004, sect. 1.
- ⁵ See Water Aid, *Women and Water: Development Issue*, June 2000.
- ⁶ FAO, *op. cit.*, pp. 192-194.
- ⁷ See *Legal Resource for the Right to Water: International and National Standards* (Geneva, COHRE, 2004).
- ⁸ The Declaration on the Right to Development stipulates that States have a duty to “promote the establishment, maintenance and strengthening of international peace and security” (art. 7).
- ⁹ *Arrêt n°36/98*, 1 April 1998, Commune de Wemmel, *Moniteur belge*, 24/4/98. See further, Henri Smets, ‘Le Droit à l’eau’, *Rapport de l’Académie de l’eau* (2002), http://www.oieau.fr/academie/gege/DroitAIEau_01.PDF
- ¹⁰ *Menores Comunidad Paynemil s/accion de amparo*, Expte. 311-CA-1997. Sala II. Cámara de Apelaciones en lo Civil, Neuquen, 19 May, 1997; *Valentina Norte Colony, Defensoría de Menores N° 3 c/Poder Ejecutivo Municipal s/acción de amparo*. Expte. 46-99. Acuerdo 5 del Tribunal Superior de Justicia. Neuquen, 2 March 1999, and *Quevedo Miguel Angel y otros c/Aguas Cordobesas S.A. Amparo*, Cordoba City, Juez Sustituta de Primera Instancia y 51 Nominación en lo Civil y Comercial de la Ciudad de Córdoba (Civil and Commercial First Instance Court) April 8, 2002.
- ¹¹ See *Bill of Review 0208625-3*, Special Jurisdiction Appellate Court, Paraná, August 2002 and *Residents of Bon Vista Mansions v. Southern Metropolitan Local Council*, High Court of South Africa (Witswatersrand Local Division), Case No: 01/12312, 2001.
- ¹² See WHO, *The Sanitation Challenge: Turning Commitment into Reality* (2004) at s. 4.
- ¹³ UNICEF, *Sanitation and Hygiene: A Right for Every Child*, 1998, p.3.
- ¹⁴ General comment No. 15, para. 12 (c) (ii).
- ¹⁵ Charter of the United Nations, arts. 55-56, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, art. 2.1, Universal Declaration of Human Rights, art. 28, Declaration on the Right to Development, art. 3.