



Assemblée générale

Distr. générale
19 juillet 2017
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-sixième session

11-29 septembre 2017

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement, établi en application des résolutions du Conseil 27/7 (2014) et 33/10 (2016). Ce rapport met l'accent sur la réglementation des services pertinents et son rôle dans la réalisation progressive du droit à l'eau et à l'assainissement. Le Rapporteur spécial commence son rapport en rappelant les obligations relatives aux droits de l'homme incombant aux États, aux autorités de réglementation et aux prestataires de services, dans le contexte de la réglementation de ces services. Il donne un aperçu général du rôle de la réglementation dans le domaine des services d'eau et d'assainissement, établit une typologie des différents cadres réglementaires et en examine le rapport avec les normes relatives aux droits de l'homme. Il analyse les fonctions essentielles des autorités de réglementation. Enfin, il adresse aux États et aux autorités de réglementation des recommandations portant sur ces sujets.



Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Obligations et responsabilités relatives aux droits de l'homme.....	4
A. Obligations des États	4
B. Obligations des instances de réglementation	6
C. Responsabilités des prestataires de services	7
III. Réglementation des services d'eau et d'assainissement.....	8
A. Rôle de la réglementation	8
B. Typologie des cadres réglementaires	9
1. Autoréglementation	9
2. Réglementation par contrat	10
3. Réglementation par un organisme de réglementation distinct.....	10
IV. Fonctions essentielles des instances de réglementation.....	11
A. Établissement de normes	11
1. Disponibilité	12
2. Accessibilité	13
3. Qualité et sécurité.....	13
4. Prix abordable	14
5. Acceptabilité, intimité et dignité	15
6. Participation et accès à l'information	15
7. Égalité et non-discrimination	16
8. Durabilité.....	16
9. Obligation de rendre des comptes	16
B. Surveiller la mise en œuvre	17
1. Prestataires officiels de services	17
2. Prestataires informels de services.....	18
3. Organismes de réglementation	20
C. Garantir le respect de l'obligation de rendre des comptes	20
V. Conclusions et recommandations	21

I. Introduction

1. En application des résolutions 27/7 (2014) et 33/10 (2016) du Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement, Léo Heller, a reçu mandat de recenser les difficultés et obstacles entravant la pleine réalisation de ce droit, et les lacunes que présentent sa protection, ainsi que les bonnes pratiques et les facteurs favorables dans ce domaine. Le présent rapport porte sur la réglementation des services d'eau et d'assainissement dans l'optique de la réalisation des droits de l'homme, et vise à faire ressortir le rôle essentiel que les cadres réglementaires peuvent jouer dans la mise en œuvre de ces droits au niveau national. À cet égard, il expose les obligations et responsabilités juridiques incombant aux États, aux autorités de réglementation et aux prestataires de services en ce qui concerne la réalisation progressive, au moyen des cadres réglementaires, du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement.

2. Dans le cadre du processus de consultation, le Rapporteur spécial a invité des acteurs étatiques et non étatiques à lui soumettre leurs vues et observations en répondant à un questionnaire. Au total, il a reçu 43 contributions¹, dont 18 d'États et 25 d'acteurs non étatiques, à savoir des organisations de la société civile, des prestataires de services du secteur privé, des universitaires et des organisations internationales. En outre, dans le souci de recueillir les vues d'autres parties prenantes, le Rapporteur spécial a organisé une réunion d'experts, tenue les 22 et 23 mai 2017 au Brésil, à Rio de Janeiro.

3. L'incorporation du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement dans les cadres juridiques nationaux peut se faire à différents échelons et en recourant à différents instruments, dont la Constitution, les lois, les politiques ou les règlements. Les États ont l'obligation immédiate et juridiquement contraignante de prendre des mesures délibérées, concrètes et ciblées, en utilisant au maximum les ressources dont ils disposent, pour parvenir progressivement à la pleine réalisation de ce droit (voir l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels). À ce titre, ils sont tenus d'adopter des mesures législatives, comme le dispose expressément le Pacte, et de prendre des mesures pour se doter de cadres réglementaires fondés sur les normes et principes qui sous-tendent ce droit.

4. Les termes « cadre réglementaire » ou « réglementation » (en général) employés dans le présent rapport renvoient au droit dérivé constitué des normes et règles qui fixent la manière dont les services devraient être fournis dans un contexte donné et qui déterminent les institutions responsables de veiller au respect de ces normes et règles. Les expressions « organisme de réglementation », « autorité de réglementation » ou « instance de réglementation » désignent l'organisme indépendant auquel l'État délègue les fonctions de réglementation. Ces organismes sont en général chargés de définir les normes et de les faire appliquer. L'expression « instances de réglementation » est employée au sens large et désigne aussi bien les institutions gouvernementales qui exercent des fonctions de réglementation (par exemple un département relevant d'un ministère) que les organismes autonomes mis en place par un État pour exercer des fonctions de réglementation.

5. Toujours plus d'États disposent d'un cadre réglementaire relatif aux services d'eau et d'assainissement et le nombre d'organismes de réglementation va donc en s'accroissant. Il n'existe pourtant pas de modèle universel en la matière. La réglementation doit être adaptée en fonction du contexte, des besoins et des problèmes locaux. Le droit international des droits de l'homme ne prescrit pas de cadre réglementaire type. Le plus important, dans l'optique des droits de l'homme, est que les instances investies de fonctions en matière de réglementation soient à l'abri des pressions émanant d'intérêts illégitimes et que les principaux objectifs de la réglementation soient en phase avec le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement.

¹ Voir www.ohchr.org/FR/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/ServiceRegulation.aspx.

II. Obligations et responsabilités relatives aux droits de l'homme

A. Obligations des États

6. L'État est responsable au premier chef de la réalisation du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement. Si le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à son article 2, prévoit une réalisation progressive des droits et reconnaît les obstacles que peuvent constituer des ressources limitées, il impose aussi aux États parties un certain nombre d'obligations avec effet immédiat. Dans le cadre de la réglementation des services pertinents, les obligations découlant de l'article 2 sont notamment : a) l'obligation de prendre des mesures délibérées, concrètes et ciblées pour mettre en place une réglementation encadrant la prestation de services d'eau et d'assainissement qui soit conforme aux droits de l'homme ; b) l'obligation de faire en sorte que les normes et règlements édictés et les activités des instances exerçant des fonctions de réglementation permettent à chacun de jouir du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement sans discrimination d'aucune sorte. Par exemple, l'exercice du droit à l'eau et à l'assainissement ne doit pas être subordonné au lieu de résidence d'une personne ou déterminé par ce lieu – selon, par exemple, qu'une personne vit ou est enregistrée comme vivant dans une commune urbaine ou rurale, ou dans des établissements formels ou informels². Un État qui ne prendrait pas les mesures réglementaires nécessaires pour prévenir et rectifier de manière adéquate tout comportement discriminatoire de la part de prestataires de services ou des instances de réglementations contreviendrait aux obligations lui incombant en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

7. Les obligations des États relatives aux droits de l'homme peuvent être regroupées autour de trois axes : le respect, la protection et la réalisation des droits de l'homme. L'obligation de respecter nécessite que les cadres réglementaires mis en place par les États parties n'interfèrent pas, directement ou indirectement, avec l'accès préexistant des personnes à l'eau et à l'assainissement. À cette fin, les États doivent veiller à ce que ces cadres réglementaires interdisent que l'accès aux services d'eau et d'assainissement ne soit coupé lorsque les usagers ne peuvent pas les payer, car il s'agit d'une régression qui viole le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement³ ; ils doivent veiller, lorsque ils étendent la couverture des réseaux de canalisation aux établissements informels, à ce que ces services soient d'un prix abordable, afin de ne pas priver les gens d'accès à ces services, et ils doivent éviter qu'une réglementation inadéquate ne se traduise par des hausses excessives ou discriminatoires rendant inabordable le prix des services d'eau et d'assainissement. En outre, pour se préparer aux situations de conflit armé, aux situations d'urgence, aux catastrophes naturelles et aux effets des changements climatiques, les États doivent tenir compte, dans leurs cadres réglementaires, des obligations relatives à la fourniture d'eau et d'assainissement relevant du droit international humanitaire.

8. L'obligation de protéger requiert des États qu'ils empêchent des tiers d'interférer d'une manière ou d'une autre avec la jouissance du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement, en instaurant un système réglementaire efficace, se caractérisant par un contrôle indépendant, une véritable participation de la population et l'imposition de sanctions en cas d'infraction⁴. Lorsque la prestation des services d'eau et d'assainissement est déléguée à des tiers, l'État a l'obligation de réglementer les activités de ces tiers de manière à ce que les droits de l'homme sous toutes leurs formes soient garantis (voir A/HRC/33/49/Add.2). La mise en place d'un cadre réglementaire efficace suppose l'obligation de fixer des normes relatives aux services conformes au contenu normatif du droit à l'eau et à l'assainissement, et celle d'instituer des autorités publiques exerçant leurs fonctions réglementaires en toute indépendance.

² Voir l'observation générale n° 20 (2009) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, par. 34.

³ Voir l'observation générale n° 15 (2003) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à l'eau, par. 44 a).

⁴ Ibid., par. 24.

9. L'absence de protection du droit à l'eau et à l'assainissement dans le cadre de la prestation de services découle généralement d'un manque de réglementation ou d'un défaut d'application de la réglementation. Elle peut également être imputable à la négociation de contrats de services ou de prestation qui ne protègent pas les droits des usagers. Lorsque la prestation de services est régie par un contrat, les États doivent veiller à ce que le contrat tienne compte des normes et principes pertinents relatifs aux droits de l'homme, mais aussi s'assurer que les obligations de l'État sont dûment transférées aux prestataires de services⁵.

10. Des violations de l'obligation de protection peuvent se produire lorsque les États ne parviennent pas à réglementer et à contrôler efficacement les activités des prestataires de services en matière de sécurité, quantité ou continuité de services ; à réglementer les prix pour faire en sorte que les services soient abordables pour tout le monde ; à empêcher la discrimination de la part des acteurs non étatiques ; à faire en sorte que les prestataires de services étendent leurs services aux ménages ou aux groupes marginalisés ; ou à faire en sorte que des procédures de surveillance et de plainte soient en place (voir A/HRC/27/55, par. 27).

11. L'obligation de réaliser se décompose en trois éléments : obligation de faciliter, obligation de promouvoir et obligation d'assurer. L'obligation de faciliter requiert des États qu'ils prennent des mesures réglementaires positives pour créer un environnement propice au respect par les prestataires du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement, ainsi qu'à leur contribution à la pleine réalisation de ce droit. Les mesures de facilitation n'incluent pas seulement la reconnaissance de ce droit dans les politiques nationales et les cadres juridiques ainsi que l'adoption de stratégies nationales et de plans d'action visant à le réaliser, mais aussi la définition de normes relatives aux services conformes au contenu normatif du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement, pour les fournisseurs, ainsi que le contrôle du respect de ces normes par les fournisseurs, et l'exercice, direct ou par l'intermédiaire d'un organisme spécifique, des fonctions de réglementation. Par exemple, lorsque par défaut de réglementation, l'accès à l'eau et à l'assainissement n'est pas assuré ou est insuffisant dans des bâtiments publics, tels qu'écoles, prisons ou hôpitaux, ou lorsque les personnes vivant dans des établissements informels n'ont d'autre choix que de recourir à des services informels non réglementés, l'État contrevient à son obligation de faciliter.

12. L'obligation de promouvoir requiert des États qu'ils fournissent des informations et des orientations aux prestataires de services et à la population pour les aider à respecter les normes et règlements édictés. Cette obligation implique aussi d'informer et de former les agents des autorités de régulation aux conséquences pratiques du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement dans leur champ de compétences.

13. L'obligation d'assurer impose aux États de réaliser le droit à l'eau et à l'assainissement lorsque les particuliers sont dans l'impossibilité, pour des raisons indépendantes de leur volonté, de réaliser ce droit par eux-mêmes avec les moyens dont ils disposent. À cet égard, il est essentiel que l'État édicte des réglementations spécifiques portant sur la prestation de services, entre autres, aux personnes sans abri, aux communautés nomades pauvres et aux victimes de conflit armé, de situations d'urgence, de catastrophes naturelles ou d'effets des changements climatiques.

14. Parmi les violations de l'obligation d'assurer figurent par exemple les cas où l'État ne prend pas de mesures pour mettre en place un cadre réglementaire conforme aux normes relatives aux droits de l'homme ou bien ne fait pas en sorte, grâce au cadre réglementaire, que chacun jouisse des services d'eau et d'assainissement indispensables.

⁵ Voir la liste de contrôle, destinée aux autorités gouvernementales, concernant les questions relatives à l'eau et à l'assainissement que doivent traiter les gouvernements lors de la négociation de tout contrat, concession ou licence, dans le *Manuel pour la réalisation des droits humains à l'eau et à l'assainissement de la Rapporteuse spéciale de l'ONU* (Fascicule n° 8 : listes de contrôle), disponible à l'adresse : <http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/Handbook.aspx>.

B. Obligations des instances de réglementation

15. Le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement est un droit contraignant pour l'État dans son ensemble. Toutes les autorités publiques ou gouvernementales, ainsi que les organismes publics indépendants investis de fonctions de réglementation à l'échelon national, régional ou local, ont pour responsabilité de mettre en œuvre les obligations incombant à l'État en matière de droits de l'homme. Les instances de réglementation doivent à cette fin veiller à ce que leurs politiques, procédures et activités respectent les obligations internationales en matière de droits de l'homme qui incombent à l'État touchant au droit à l'eau et à l'assainissement. Ces obligations supposent aussi que ces instances veillent à ce que les municipalités et autres entités sur lesquelles elles exercent un pouvoir de réglementation respectent les droits de l'homme (voir A/HRC/36/45/Add.1, par. 31).

16. Dans l'exercice de leur principale compétence, qui consiste notamment à fixer des normes, à en surveiller l'application et à veiller à ce que les prestataires de services rendent des comptes, les instances de réglementation sont tenues par le principe de réalisation progressive, mais aussi par l'obligation immédiate de non-discrimination et l'obligation de prendre des mesures en vue de la pleine réalisation de ce droit. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels souligne que la jouissance du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement sans discrimination d'aucune sorte peut être entravée par une action ou omission directe tant de l'État que d'institutions ou organismes étatiques du niveau national ou local, y compris les instances de réglementation⁶. Pour remplir leurs obligations immédiates en matière d'égalité et de non-discrimination, ces instances doivent, lorsqu'elles réglementent les prix, prendre en considération les personnes qui sont dans l'impossibilité économique de payer pour ces services, et mettre en œuvre des mécanismes qui les protègent ; elles doivent aussi veiller à ce que les prestataires étendent leurs services aux quartiers pauvres et aux établissements informels.

17. L'existence de politiques et stratégies nationales s'appuyant sur le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement contribue grandement à l'instauration d'un environnement réglementaire favorable, mais les instances de réglementation ne peuvent pas se soustraire à leurs obligations relatives aux droits de l'homme en faisant valoir que les politiques nationales sont inadéquates. En tant qu'interface entre les décideurs en matière de politiques, les prestataires de services et les usagers, et en tant que garantes de la transparence, les instances de réglementation sont les mieux placées pour déterminer si le respect des normes relatives à l'eau et à l'assainissement s'améliore progressivement ou si ces normes sont ignorées. Elles jouent aussi un rôle essentiel pour repérer les régressions dans la réalisation des droits et pour demander aux prestataires de services de traiter les causes profondes de ces violations. Ainsi, leur obligation de surveiller le respect par les fournisseurs des normes relatives au droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement, et de déceler ce qui entrave la réalisation de ce droit va bien au-delà d'un simple rôle de réglementation. Elle suppose, par exemple, d'appuyer et d'influencer des décisions relatives à des investissements et des changements concernant les politiques et la législation conformes au cadre des droits de l'homme.

18. Dans la Charte de Lisbonne sur la politique publique et la réglementation des services d'approvisionnement en eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux usées, adoptée en 2015 par 85 gouvernements sous les auspices de l'International Water Association, il est indiqué que les actions des instances de réglementation « doivent se fonder sur les principes de compétence, de professionnalisme, d'impartialité, de responsabilité et de transparence » (art. 4). Dans l'optique des droits de l'homme, plusieurs autres grands principes doivent guider en toutes circonstances toute intervention en matière de réglementation, à savoir les principes : d'égalité et de non-discrimination ; de participation active, libre et effective ; d'accès à l'information ; de durabilité. Ces principes généraux ne devraient pas seulement orienter les politiques nationales en matière d'eau et d'assainissement, mais être en outre incorporés dans les cadres juridiques et réglementaires régissant toutes les parties prenantes, y compris les instances de réglementation.

⁶ Voir l'observation générale n° 20 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 14.

19. L'accès à l'information est capital pour l'activité des instances de réglementation, qui ont l'obligation de recueillir, d'analyser et de diffuser des informations précises et ventilées sur la mise en œuvre du droit à l'eau et à l'assainissement par les prestataires de services soumis à leur réglementation. L'accès à l'information est essentiel pour permettre une participation effective. À ce propos, il importe de souligner que l'obligation qui incombe aux instances de réglementation de garantir une participation réelle du public à la prise des grandes décisions d'ordre réglementaire, y compris la fixation des prix, n'est en aucun cas incompatible avec l'exigence d'indépendance de ces instances.

C. Responsabilités des prestataires de services

20. Tous les prestataires de services, qu'il s'agisse d'administrations publiques ou d'entreprises publiques ou privées, doivent se conformer au cadre juridique et réglementaire de l'État. Dans les cas où l'État est le prestataire de services, au niveau central ou bien, plus généralement, au niveau de la municipalité, il doit agir dans le respect des lois et des réglementations de l'État et en conformité avec ses obligations internationales relatives aux droits de l'homme. Lorsque l'État délègue formellement ces services à des acteurs non étatiques, il ne peut se soustraire à ses obligations relatives aux droits de l'homme et reste tenu de réglementer et de contrôler leurs activités. Les prestataires non étatiques de services (formels ou informels) sont eux aussi investis de responsabilités en matière de droits de l'homme, notamment celle de se conformer au cadre réglementaire national et de respecter le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement⁷.

21. À tout le moins, les entreprises publiques ont les mêmes responsabilités que les autres entreprises et doivent respecter le cadre réglementaire national. Lorsqu'elles agissent en tant qu'organes de l'État ou agents d'exécution de la politique gouvernementale, l'État doit veiller à ce que leurs activités soient cohérentes sur le plan des politiques et contribuent à la réalisation du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement.

22. Les instruments de délégation de la prestation de services, dont les contrats, doivent être conformes au cadre réglementaire national et aux normes relatives aux droits de l'homme. Autrement dit, ils doivent comporter une définition claire des responsabilités en matière de droits de l'homme incombant aux prestataires de services, des objectifs de couverture pour éliminer les inégalités d'accès, des dispositions suffisantes concernant la participation, l'accès à l'information et les mécanismes de mise en œuvre de l'obligation de rendre des comptes. Outre le respect de ces dispositions, les prestataires de services non étatiques sont aussi tenus de respecter les droits de l'homme. À cette fin, ils sont tenus d'exercer leur devoir de diligence pour s'informer de toute incidence potentiellement néfaste de leurs activités sur le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement et pour y remédier, notamment en analysant les instruments de délégation proposés sous l'angle des droits de l'homme (voir A/HRC/15/31, par. 38), et le cas échéant en procédant à une évaluation de leurs incidences sur les droits de l'homme. L'Assemblée générale a récemment appelé les acteurs non étatiques, dont les entreprises, à s'acquitter de leur responsabilité concernant le respect des droits fondamentaux à l'eau potable et à l'assainissement, notamment en coopérant aux enquêtes menées par les États sur les allégations d'atteintes à ces droits, et en s'associant progressivement aux États pour déceler de telles atteintes (voir la résolution 70/169 de l'Assemblée générale, par. 6).

23. Dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de droits de l'homme, les prestataires de services devraient établir des mécanismes de plainte et de recours légitimes, accessibles, prévisibles, équitables, transparents et fondés sur les droits, afin de permettre aux particuliers de porter à leur connaissance les allégations d'atteintes aux droits de l'homme (voir A/HRC/8/5, par. 82 et 92). Cette obligation devrait être prévue par le cadre réglementaire, car elle fait partie du devoir de diligence à l'égard des droits de l'homme, du fait que les mécanismes de mise en œuvre de l'obligation de rendre compte permettent aux prestataires de services d'être informés des répercussions de leurs activités sur ces droits.

⁷ Voir les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.

Les prestataires de services sont également tenus, responsabilité tout aussi importante, de communiquer aux instances de réglementation les informations nécessaires sur la prestation de services, en particulier sur leur performance⁸.

III. Réglementation des services d'eau et d'assainissement

A. Rôle de la réglementation

24. La mise en œuvre du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement est fortement tributaire des cadres législatif et réglementaire nationaux. L'inscription de ce droit dans la Constitution dénote un vigoureux engagement national en faveur de sa réalisation et favorise son intégration dans les lois internes, mais elle ne constitue pas une condition *sine qua non* pour son incorporation dans l'ordre juridique interne. Ainsi, le Kenya a mené un processus de réforme législative et réglementaire avant de consacrer ce droit dans sa Constitution. Les lois énoncent les politiques nationales et promeuvent la réalisation universelle des droits, tandis que les règles et les règlements définissent des normes de prestation et déterminent comment les services devraient être fournis à la population, en fixant les critères techniques et scientifiques à remplir pour donner un contenu effectif aux termes généraux figurant dans les lois. Les cadres réglementaires nationaux doivent énoncer des obligations concrètes en matière de droits de l'homme du fait que la fourniture de services d'eau et d'assainissement doit permettre de préserver la dignité humaine, la vie et la santé, comme le requiert le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

25. Indépendamment des modalités de réglementations choisies, de nos jours la plupart des cadres réglementaires relatifs à l'eau et à l'assainissement intègrent des éléments de réglementation économique (planification de la gestion des actifs et tarification), de réglementation de la qualité des services et de réglementation de la qualité de l'eau de boisson. Certains cadres peuvent en outre comporter des éléments de réglementation environnementale, portant principalement sur les prélèvements d'eau et les rejets d'eaux usées, des éléments de réglementation des relations avec les usagers ou des éléments de réglementation juridique et contractuelle. L'absence de référence aux normes ou principes relatifs au droit à l'eau et à l'assainissement dans différents types de réglementations adoptées à des fins spécifiques ne signifie pas nécessairement que ces types de réglementations ne tiennent pas compte, au moins en partie, de ces normes et principes⁹. Dans ce contexte, il est essentiel de distinguer entre les cas où le droit à l'eau et à l'assainissement est pleinement incorporé dans le cadre réglementaire et les cas où certains aspects seulement de ce droit sont érigés en normes. Pour que les États respectent leurs obligations en matière de droits de l'homme, leurs normes et activités réglementaires doivent tenir compte de l'ensemble du régime juridique du droit à l'eau et à l'assainissement.

26. Il est largement admis que dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, la concurrence est limitée en raison de la lourdeur des coûts initiaux et irrécupérables. De ce fait, en général, un prestataire de services unique – soit public soit privé – opère dans une zone donnée, et se trouve en position de monopole naturel – ce qui renforce la nécessité de prendre des mesures réglementaires adéquates pour garantir les droits des usagers. La justification avancée pour réglementer le secteur de l'eau et de l'assainissement est du reste depuis toujours l'existence de déficiences du marché et, en particulier, le souci de prévenir l'abus de monopole¹⁰. Dans les situations de monopole, les organismes de réglementation peuvent être davantage exposés au risque d'être « manipulés » par les prestataires, à cause, entre autres, des asymétries en matière d'information et de pouvoir ou bien par des intérêts politiques, puisqu'ils relèvent de l'État¹¹.

⁸ Charte de Lisbonne, art. 5.

⁹ Robert Bos et autres, *Manual of the Human Rights to Safe Drinking Water and Sanitation for Practitioners* (Londres, International Water Association, 2016), p. 58.

¹⁰ Richard Franceys et Esther Gerlach et autres, *Regulating Public and Private Partnerships for the Poor* (Cranfield University), chap. 3, p. 2.

¹¹ Emilio J. Lentini et Gustavo Ferro, « Políticas tarifarias y regulatorias en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el derecho humano al agua y al saneamiento », *Recursos Naturales e Infraestructura*, n° 164 (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2014).

27. Certains auteurs avancent que ces dernières années les objectifs normatifs de la réglementation ont connu une réorientation progressive d'objectifs économiques « purs » vers une prise en compte accrue des objectifs sociaux. Certains font valoir que la réglementation des services d'eau et d'assainissement devrait avoir pour fondements logiques trois critères liés à la durabilité : a) la durabilité sociale des services (la protection des intérêts des usagers) ; b) la durabilité économique, la durabilité des ressources humaines et la durabilité des infrastructures des entités prestataires de services ; c) la durabilité environnementale (emploi efficace des ressources environnementales)¹². D'autres ont vu dans les « droits de l'homme » une justification supplémentaire de la nécessité de réglementer, en arguant que l'organisme de réglementation protège directement les droits des usagers du service « en élaborant des normes qui reflètent ces droits et en surveillant leur application par l'inspection »¹³. Sous l'angle des droits de l'homme, les objectifs, actions et normes énoncés dans le cadre réglementaire devraient s'inspirer du cadre relatif aux droits de l'homme.

28. Le rôle de la réglementation et de la surveillance devient particulièrement ardu dans les zones rurales et dans les établissements informels densément peuplés des zones urbaines, où une grande partie de la population n'est pas desservie par un réseau de canalisations et dépend de petits fournisseurs non officiels, qui opèrent souvent hors réglementation et fournissent donc des services de mauvaise qualité à des prix élevés¹⁴. Étant donné le caractère officieux de la prestation et l'absence de réglementation et de surveillance, les usagers de ces services n'ont aucun mécanisme de plainte auquel s'adresser quand les services sont inadéquats ou d'un coût inabordable.

B. Typologie des cadres réglementaires

29. Les États ont interprété de différentes façons le rôle de la réglementation, principalement en fonction des normes applicables à leur contexte particulier et des besoins correspondants, et il existe ainsi une grande diversité de modèles réglementaires et d'arrangements institutionnels. L'approche la plus adaptée diffère d'un pays à l'autre et dépend du cadre réglementaire général, de degré de développement des capacités institutionnelles et des types de problèmes à traiter.

1. Autoréglementation

30. Certains pays suivent le modèle de l'autoréglementation en matière de cadre réglementaire : les organismes publics prestataires de services réglementent leurs propres activités, fixent les tarifs et les normes de qualité et surveillent leur propre performance. De nombreux pays dotés d'organismes publics prestataires de services n'ont pas jugé utile d'instituer une instance de réglementation distincte pour le secteur de l'eau. En El Salvador, l'Administration nationale de l'adduction d'eau et des égouts, principal prestataire de services dans les zones urbaines, définit ses propres normes de qualité relatives aux services, tandis que le Ministère de la santé surveille la qualité de l'eau potable et le Ministère de l'économie approuve les révisions des tarifs de l'eau (voir A/HRC/33/49/Add.1, par. 25). Au Tadjikistan, le Ministère de l'énergie et des ressources en eau a pour responsabilité globale de garantir l'approvisionnement national en eau potable et de coordonner les acteurs du secteur de l'eau (voir A/HRC/33/49/Add.2, par. 10). Il est en outre responsable de l'adoption et de l'exécution des programmes nationaux pour le développement des systèmes d'approvisionnement en eau potable, de la fixation et de l'évolution des tarifs et de la diffusion d'informations au public.

¹² Jaime Melo Baptista, *The Regulation of Water and Waste Services: An Integrated Approach (RITA-ERSAR)* (International Water Association Publishing, 2014), p. 43.

¹³ Julián Daniel López Murcia, « Regulatory agencies and courts in the South: the overlaps in Colombian water regulation », *Journal of Politics in Latin America*, 5, 2 (2013), p. 105 à 132.

¹⁴ *Analyse et évaluation mondiale de l'ONU-Eau sur l'assainissement et l'eau potable (GLAAS), Investing in Water and Sanitation: Increasing Access, Reducing Inequalities* (rapport 2014), p. 19.

31. L'autoréglementation soulève de grosses difficultés sur le plan des droits de l'homme, en particulier pour ce qui est de garantir une surveillance indépendante et de prévoir des mécanismes fiables de mise en œuvre de l'obligation de rendre des comptes. Vu l'absence de séparation entre élaboration des politiques, réglementation et prestation de services, l'autoréglementation risque de compromettre certains principes inhérents à la réglementation, dont l'impartialité, l'obligation de rendre des comptes, la transparence et la bonne gouvernance. L'évaluation de la performance, ainsi que la consultation et la participation des usagers semblent aussi moins fréquentes. L'autoréglementation peut de plus aboutir à un défaut d'uniformité dans les prestations, y compris en matière de tarification, les différents prestataires de services appliquant des normes différentes.

2. Réglementation par contrat

32. Les cadres réglementaires peuvent aussi prendre la forme d'un large éventail d'arrangements contractuels entre l'État – qui délègue alors officiellement la prestation de services – et des tiers. Dans pareils cas, l'instrument par lequel la prestation du service est déléguée définit la relation entre le propriétaire des biens publics et le prestataire et définit les normes relatives aux services. Dans le cas des entreprises appartenant à l'État, la délégation de la gestion de services se fait habituellement en vertu de textes législatifs, de décrets ou de contrats, tandis que les autorités publiques concluent souvent des contrats avec les prestataires privés. Ces contrats se distinguent par plusieurs caractéristiques : la propriété des biens, la responsabilité des investissements en capital, la répartition des risques, la responsabilité du fonctionnement et de l'entretien et la durée du contrat type. La France recourt depuis longtemps à ce modèle de réglementation, dans lequel les autorités des collectivités locales passent des marchés avec le secteur privé.

33. La prestation de service régie par contrat soulève plusieurs questions au regard des droits de l'homme, en particulier quand des acteurs non étatiques sont impliqués. À nombre de ces questions figurent : les moyens de garantir une prise de décisions transparente et démocratique ; la prise en compte des asymétries de pouvoir dans les processus d'appel d'offres et de négociation ; la fourniture de services à un prix abordable ; la nécessité de ne pas recourir aux coupures en cas d'incapacité de payer ; la surveillance et l'obligation de rendre des comptes ; la lutte contre la corruption. Il importe aussi que les contrats, signés en général pour des décennies, puissent être revus et adaptés au fil du temps.

34. Une participation significative du public et l'accès à l'information sont des principes des droits de l'homme que les États et les prestataires de services tendent souvent à négliger lors des appels d'offres et des négociations contractuelles. Dans l'optique des droits de l'homme, il est capital que les gouvernements veillent à ce que les dispositions contractuelles prévoient les garanties requises relatives aux droits de l'homme et qu'elles concourent globalement, sans discrimination, au respect du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement plutôt que de le compromettre.

35. La réglementation par contrat peut aller de pair avec une supervision par les instances de réglementation. Dans ce cas, les normes relatives aux services et les tarifs convenus par les parties au contrat doivent être approuvés par l'instance de réglementation. L'intervention de cette instance et la surveillance qu'elle exerce sur l'exécution du contrat peuvent, si elles sont guidées par le cadre relatif aux droits de l'homme, contribuer à la réalisation effective du droit à l'eau et à l'assainissement.

3. Réglementation par un organisme de réglementation distinct

36. Ces vingt dernières années, dans de nombreux pays la tendance en matière de réglementation a été d'instituer une entité publique censée être indépendante des prestataires, du gouvernement et de l'administration directe de l'État, qualifiée d'organisme indépendant de réglementation. La nécessité d'organismes autonomes de réglementation a été renforcée par la conviction qu'il serait préférable que l'élaboration des politiques, la réglementation et la prestation de services soient séparées afin d'exploiter les compétences requises au mieux et d'assurer la transparence¹⁵.

¹⁵ *The Regulation of Water and Waste Services: An Integrated Approach (RITA-ERSAR)*, p. 42.

37. Ces organismes ont pour fonctions de définir des normes, de vérifier que les services d'eau et d'assainissement respectent les normes applicables, de recueillir les plaintes des usagers et de fixer ou d'approuver les tarifs. Lorsque l'exercice de ces fonctions est guidé par le cadre relatif aux droits de l'homme, ce mode de réglementation peut grandement contribuer à la réalisation progressive du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement. En l'absence de politique nationale et de cadre pratique et juridique solide relatif au droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement, ces organismes éprouvent toutefois également des difficultés à réaliser ce droit.

38. La Charte de Lisbonne, adoptée sous les auspices de l'International Water Association (IWA), souligne qu'il importe d'assurer un degré suffisant d'indépendance institutionnelle, fonctionnelle et financière aux organismes de réglementation¹⁶. Un organisme de réglementation indépendant se caractérise, entre autres, par : a) un mandat stable, indépendant du calendrier électoral et des changements de gouvernement ; b) l'autonomie dans l'exercice des fonctions de réglementation ; c) le caractère définitif de ses décisions, qui ne peuvent être contestées que devant les tribunaux ; d) une autonomie administrative effective dans la gestion de ses ressources humaines et budgétaires¹⁷.

39. Certains avancent toutefois que l'indépendance de ces organismes à l'égard de l'État peut être irréaliste voire, dans certains cas, indésirable¹⁸. En substance, ils font valoir que les organismes de réglementation doivent veiller à l'exécution des politiques publiques définies par le gouvernement dans les secteurs réglementés. Par conséquent, les processus décisionnels relatifs à la réglementation devraient encourager une participation significative des départements concernés de l'État dans les cas où la politique de l'eau doit être conciliée ou mise en regard avec les politiques sociales et publiques dans le souci de respecter les normes relatives aux droits de l'homme (par exemple un prix abordable) ou les obligations internationales de l'État en matière de droits de l'homme (voir A/HRC/36/45/Add.1, par. 36). Les gouvernements devraient pouvoir influencer légitimement le processus décisionnel relatif à la réglementation et ses résultats quand la réglementation ne suffit pas à elle seule à faire respecter les normes relatives au droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement. Il convient de ne pas minimiser l'importance que revêt l'indépendance des organismes de réglementation à l'égard de l'État, en particulier dans les pays où sévit la corruption, mais le sujet ne doit pas être envisagé isolément des considérations liées aux droits de l'homme.

40. Un nombre grandissant d'organismes de réglementation ont été institués ces dernières années. Le Conseil palestinien de réglementation du secteur de l'eau a été établi en 2014 en application du décret relatif à l'eau adopté en vertu de la loi n° 14 ; il a pour mandat de surveiller la performance de tous les prestataires, d'approuver les prix de l'eau, de délivrer des licences, de définir des normes de qualité et d'instruire les plaintes. De même, au Portugal, la loi n° 10/2014, portant création de l'Autorité de réglementation des services d'eau et de gestion des déchets, confère à cette instance des pouvoirs de surveillance, de sanction et de réglementation à l'égard de tous les prestataires de services. C'est aussi le cas au Brésil, État fédéral qui, en 2007, a adopté une loi nationale relative à l'eau et à l'assainissement énonçant des lignes directrices pour la création d'organismes de réglementation au niveau municipal, au niveau intercommunal ou au niveau de l'État fédéré.

IV. Fonctions essentielles des instances de réglementation

A. Établissement de normes

41. L'une des tâches essentielles des organismes de réglementation est d'établir des normes de performance. La définition de normes relatives à la prestation de services est l'une des principales fonctions de l'État, qui est tenu de respecter les obligations lui incombant en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et

¹⁶ Charte de Lisbonne, art. 7.4.

¹⁷ *The Regulation of Water and Waste Services: An Integrated Approach (RITA-ERSAR)*, p. 2.

¹⁸ Tony Prosser, « Regulation and social solidarity », *Journal of Law and Society*, vol. 33, n° 3 (2006), p. 364 à 387.

culturels et de veiller à ce que les responsables de la réglementation contribuent à la réalisation progressive du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement¹⁹. Il en découle que l'exercice de fonctions en matière de réglementation, en général, et l'élaboration de normes réglementaires, en particulier, doivent être conformes au cadre relatif aux droits de l'homme indépendamment du public visé ou de l'organe de l'État qui les assume.

42. Par conséquent, la réglementation sur les services d'eau et d'assainissement devrait reconnaître d'emblée que le droit à l'eau et à l'assainissement est un des droits de l'homme qui découle du droit à un niveau de vie suffisant (art. 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) et qui est indissociable du droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible (art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) ainsi que du droit à la vie (art. 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques) et du droit à la dignité humaine (art. 1^{er} et 22 de la Déclaration universelle des droits de l'homme). En vertu du droit international des droits de l'homme, le droit de l'homme à l'eau doit permettre à chacun d'avoir accès sans discrimination, physiquement et à un coût abordable, à un approvisionnement suffisant en eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques. Le droit de l'homme à l'assainissement doit permettre à chacun, sans discrimination, physiquement et à un coût abordable, l'accès à des équipements sanitaires, dans tous les domaines de la vie, qui soient sans risque, hygiéniques, sûrs et socialement et culturellement acceptables, qui préservent l'intimité et garantissent la dignité. Sous l'angle des droits de l'homme, l'objectif principal de la réglementation est de donner concrètement effet au contenu normatif de ces droits, comme exposé ci-après.

1. Disponibilité

43. La réglementation devrait donner concrètement effet à la notion de disponibilité et garantir à tout le moins l'accès à la quantité d'eau essentielle, suffisante et salubre pour les usages personnels et domestiques, afin de prévenir les maladies. D'après un rapport de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), un niveau moyen d'accès à l'eau, soit 50 litres par personne et par jour, correspond à un niveau faible de risque pour la santé (à condition que la qualité de l'eau soit rigoureusement vérifiée pour s'assurer qu'elle n'est pas contaminée), tandis qu'un niveau optimal d'accès à l'eau, soit 100 litres par personne et par jour, correspond à un niveau très faible de risque pour la santé²⁰. L'interprétation par la réglementation de la notion de disponibilité devrait prendre en considération les situations dans lesquelles les besoins en eau sont plus importants, notamment en cas de maladie, de conditions climatiques difficiles (sécheresse), de situation d'urgence ou de catastrophe²¹, de conditions de travail pénibles ou d'autres circonstances particulières, et en cas de perturbation de l'approvisionnement en eau.

44. En ce qui concerne l'assainissement, les cadres réglementaires devraient prescrire la mise en place d'un nombre suffisant d'installations sanitaires dans chaque foyer, ou à proximité immédiate (voir A/HRC/12/24, par. 70). L'évaluation des besoins en assainissement d'une communauté doit être effectuée en fonction du contexte ainsi que des caractéristiques de groupes particuliers qui peuvent avoir des besoins différents dans ce domaine (notamment les femmes, les personnes handicapées et les enfants). Lorsqu'il n'existe pas de réseau de canalisations, la réglementation devrait prévoir la possibilité de recourir à des solutions de remplacement telles que la construction et l'entretien d'installations sanitaires et l'évacuation et le traitement des eaux usées. Lorsque les installations sanitaires sont partagées, la réglementation devrait préconiser la mise à disposition d'un nombre suffisant d'installations.

45. Les normes réglementaires devraient accorder la priorité à l'accès à l'eau et à des installations sanitaires en nombre suffisant dans les lieux publics, les structures institutionnelles, dont les hôpitaux, les écoles, les nœuds de transport, les prisons et autres lieux de détention ainsi que sur le lieu de travail et dans les logements locatifs, compte tenu

¹⁹ Voir l'observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 51.

²⁰ Organisation mondiale de la Santé (OMS), « Domestic Water Quantity, Service Level and Health », disponible à l'adresse : www.who.int/water_sanitation_health/publications/wsh0302/en/.

²¹ OMS, « How much water is needed in emergencies », juillet 2013.

des besoins particuliers des femmes et des filles, entre autres, et des personnes sans domicile fixe, dont les sans-abri et les membres des communautés nomades. La réglementation devrait dissocier l'accès à l'eau et aux services d'assainissement du statut au regard du droit foncier, qui est souvent un obstacle à l'accès à ces services dans les établissements humains informels.

2. Accessibilité

46. L'interprétation de l'accessibilité physique des installations d'eau et d'assainissement que donne la réglementation devrait être concrétisée par une norme minimale disposant que ces installations doivent être physiquement accessibles sans danger ou se trouver à proximité immédiate de chaque ménage, à tout moment, jour et nuit²². Dans ses indicateurs proposés pour la surveillance de l'objectif de développement durable 6, le Programme commun OMS/UNICEF de surveillance de l'eau et de l'assainissement considère qu'un trajet aller-retour ayant pour but de s'approvisionner à une source d'eau potable de meilleure qualité ne devrait pas prendre plus de trente minutes, y compris le temps passé dans la file d'attente (niveau de base), et qu'un niveau de base en matière d'assainissement devrait comprendre l'accès à une installation sanitaire de meilleure qualité et non partagée avec d'autres ménages. En outre, la réglementation devrait prévoir des normes portant spécifiquement sur la situation des personnes ayant des besoins spéciaux en matière d'accessibilité, dont les enfants, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes et les personnes ayant des problèmes particuliers de santé, et elle devrait recommander que la conception des installations sanitaires tienne compte des besoins spécifiques de ces personnes et que l'utilisation de ces installations soit techniquement sans danger. Les institutions telles que les écoles, les établissements préscolaires, les foyers et les lieux de détention devraient faire l'objet de réglementations spécifiques afin d'en garantir l'accessibilité physique.

3. Qualité et sécurité

47. Les normes nationales doivent permettre de garantir que l'eau utilisée pour chaque usage personnel ou domestique soit sans danger pour la santé humaine et donc exempte de micro-organismes, de substances chimiques et de risques radiologiques²³. Les directives de l'OMS pour la qualité de l'eau de boisson²⁴ contiennent des orientations pour l'élaboration de la réglementation et des normes nationales en matière de sécurité sanitaire de l'eau visant à préserver la santé publique. On trouve dans ces directives une description des exigences minimales raisonnables en matière de pratiques sûres visant à protéger la santé et des « valeurs indicatives » numériques pour les constituants de l'eau ou les indicateurs de la qualité de l'eau. Pour ce qui est de la définition des seuils obligatoires, les directives de l'OMS sont une source de référence qu'il convient de prendre en considération tout en tenant compte des conditions environnementales locales ou nationales et de la situation socioéconomique et culturelle.

48. Même lorsque des réglementations existent, leurs dispositions ne sont pas toujours appliquées d'une façon qui permette d'en exploiter tout le potentiel et d'en tirer le meilleur parti pour optimiser les bénéfices pour la santé publique. Par exemple, les normes qu'elles contiennent ne précisent pas toujours clairement quelle entité est tenue de rendre des comptes et qui est chargé de détecter les facteurs de risques compromettant la qualité de l'eau potable, d'y faire face et de les atténuer. La réglementation devrait en outre couvrir les situations dans lesquelles l'eau distribuée est insalubre, en prévoyant des mesures de survie (par exemple les alertes) et des mesures de précaution. Dans ce contexte, l'accès à l'information sur la qualité de l'eau est essentiel et doit être garanti par une réglementation facilement accessible à l'ensemble de la population et rédigée dans un style clair et aisé à comprendre.

²² Voir l'observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 12, al. c) i) et 37 c).

²³ Ibid., par. 12 b).

²⁴ Voir www.who.int/water_sanitation_health/publications/drinking-water-quality-guidelines-4-including-1st-addendum/en/.

49. La réglementation relative aux installations sanitaires devrait préciser que ces structures doivent être conçues et construites de manière à empêcher efficacement que les êtres humains, les animaux et les insectes ne soient en contact avec des excréments humains, et garantir l'accès à une eau sans risque sanitaire pour le lavage des mains, de l'anus et des parties génitales ainsi que pour l'hygiène menstruelle, et prévoir des mécanismes pour l'élimination hygiénique des produits utilisés pendant les menstruations (voir A/HRC/12/24, par. 72). Le Rapporteur spécial recommande que la réglementation prescrive la prise en considération des besoins spécifiques des femmes et des filles pendant la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des installations d'approvisionnement en eau et d'assainissement (voir A/HRC/33/49, par. 77 h)). À cette fin, les prestataires de services devraient demander aux femmes et aux filles de participer à la conception des installations qui leur sont destinées.

50. En outre, le nettoyage régulier et la vidange des fosses d'aisances ou d'autres dispositifs de collecte des excréments humains et leur entretien devraient être réglementés afin de garantir la durabilité des installations sanitaires et l'accès ininterrompu à ces structures. Lorsque des systèmes d'assainissement individuels sont utilisés, la réglementation doit instaurer l'obligation de concevoir les fosses d'aisances et les fosses septiques de telle manière que le contenu puisse être adéquatement recueilli et éliminé dans un centre de traitement des boues résiduelles plutôt que rejeté dans la nature²⁵.

4. Prix abordable

51. La réglementation doit donner une interprétation multidimensionnelle et contextuelle de la notion de prix abordable qui soit conforme au cadre relatif aux droits de l'homme. Les normes nationales doivent garantir que les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, qu'ils soient fournis par des opérateurs publics ou privés, soient d'un prix abordable pour tous, y compris pour les plus pauvres, et que les tarifs des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement ne compromettent ni ne menacent la réalisation d'autres droits.

52. Bien qu'il ne soit pas rare de trouver des dispositions préconisant un prix abordable dans les lois relatives à l'eau et à l'assainissement, il reste difficile de traduire des dispositions générales en normes concrètes s'y rapportant (voir A/HRC/30/39, par. 26). D'après l'enquête sur les pays figurant dans l'Évaluation annuelle mondiale sur l'assainissement et l'eau potable 2016-2017, 68 % des États sont dotés d'un organe de réglementation chargé de fixer les tarifs urbains de l'approvisionnement en eau potable ou de l'assainissement, ou des deux. Afin de garantir que le prix de ces services soit abordable, les cadres réglementaires doivent tenir compte des besoins particuliers des nombreux groupes vulnérables et prévoir des solutions différenciées pour les deux principaux postes de dépense des utilisateurs : les frais ponctuels de raccordement, qui contribuent à amortir les dépenses d'investissement dans la construction, et le coût des charges récurrentes (frais de fonctionnement, maintenance, renouvellement des immobilisations et coûts de financement du capital pour les nouvelles immobilisations corporelles). À cette fin, les organismes de réglementation doivent encourager l'application de mesures appropriées, notamment la fourniture de services gratuits ou à moindre coût aux ménages à très faible revenu ou sans revenu, le versement de compléments de revenu, les tarifs sociaux et les subventions ciblées. Il est essentiel que la viabilité financière ne devienne pas la priorité de la tarification, au détriment de l'impératif de prix abordable. Il faudrait au contraire concilier ces deux considérations. De même, il est essentiel d'éviter que les considérations liées à la nécessité de garantir un prix abordable ne poussent à retarder les investissements visant à étendre la couverture des réseaux de distribution aux zones non desservies dans lesquelles vivent des personnes à faible revenu.

53. La fixation de normes précisant ce qu'est un prix abordable applicables aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement est une question indissociablement liée à celle des coupures. Les cadres réglementaires devraient instaurer une interdiction pure et simple des coupures pour défaut de paiement.

²⁵ Inga Winkler, « The human right to sanitation », *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 37, n° 4 (2016), p. 1383.

5. Acceptabilité, intimité et dignité

54. Le cadre réglementaire doit donner un sens contextuel à l'acceptabilité sociale et culturelle des installations d'approvisionnement en eau et d'assainissement, ce qui ne peut véritablement se faire sans la participation effective de tous les usagers de ces services. L'eau doit avoir une couleur, une odeur et un goût acceptables pour chaque usage personnel ou domestique²⁶, mais ces critères sont très subjectifs et la perception de ces caractéristiques dépend de la culture locale, de l'éducation et du vécu²⁷. L'assainissement individuel est une question très sensible suivant les régions et les cultures, et il convient de tenir compte de la divergence des points de vue quant à l'acceptabilité de telle ou telle solution d'assainissement lors de la conception, du choix de l'emplacement et de la définition des conditions d'utilisation des installations sanitaires (voir A/70/203, par. 13). La réglementation devrait stipuler que les installations doivent prendre en considération les pratiques d'hygiène acceptables dans certaines cultures, dont la toilette de l'anus et des parties génitales, et l'hygiène menstruelle (voir A/HRC/12/24, par. 80). Généralement, pour être acceptables, les installations doivent être séparées pour les femmes et les hommes dans des lieux publics et pour les filles et les garçons dans les écoles, ce qui devrait être reflété dans les cadres réglementaires. La réglementation devrait jouer un rôle essentiel en exigeant que les toilettes soient construites de façon à garantir le respect de l'intimité et de la dignité.

6. Participation et accès à l'information

55. Pour être conformes aux normes relatives aux droits de l'homme, les processus décisionnels relatifs aux questions clefs en matière de réglementation doivent donner lieu à une participation effective de la population. Les particuliers et les groupes ont le droit de participer activement, librement et utilement à l'établissement des normes relatives aux services susceptibles d'avoir une incidence sur l'exercice du droit à l'eau et à l'assainissement. Des mesures positives s'imposeront bien souvent pour faire en sorte que toutes les personnes, y compris les femmes et les groupes de personnes en situation de vulnérabilité, aient véritablement la possibilité de participer à l'élaboration de la réglementation et d'exercer une influence dans ce contexte. Le Rapporteur spécial constate toutefois que les initiatives tendant à assurer la participation des femmes dans le cadre du processus d'élaboration de la réglementation ne sont pas toujours compatibles avec les normes coutumières locales et que la mise en œuvre des dispositions adoptées risque alors d'être vouée à l'échec (voir A/HRC/33/49, par. 56 et 59). Des mécanismes doivent donc être mis en place pour associer les femmes à l'élaboration des normes relatives à l'eau et à l'assainissement et lever les obstacles à leur participation.

56. La réglementation devrait garantir que la prise des décisions sur la nature et la localisation des services et sur les améliorations à leur apporter soit participative et inclusive. L'inclusivité du processus est cruciale pour faire en sorte que les services soient conçus pour répondre aux besoins de la population, y compris des groupes vulnérables.

57. L'accès à l'information et la transparence sont indispensables pour que la participation soit utile. Les instances de réglementation doivent promouvoir une culture de la transparence en donnant accès à la population à des informations objectives, compréhensibles, claires et cohérentes et en les mettant à disposition sous divers formats et dans la langue appropriée. Le Rapporteur spécial a constaté qu'en El Salvador les décisions sur les mesures de rationnement de l'eau n'étaient pas systématiquement publiées et qu'il ne semblait pas y avoir de procédure type pour informer de ces mesures les usagers (voir A/HRC/33/49/Add.1, par. 32). De même, les résultats des analyses de la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine n'étaient ni publiés, ni communiqués aux usagers. Il est donc indispensable de réglementer les modalités de diffusion des informations.

²⁶ Voir l'observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 12.

²⁷ Manual of the Human Rights to Safe Drinking Water and Sanitation for Practitioners, p. 20.

7. Égalité et non-discrimination

58. Le cadre réglementaire devrait prévoir des mesures positives ou des mesures de discrimination positive propres à assurer la réalisation progressive du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement pour toutes les personnes, de manière non discriminatoire et en éliminant les inégalités en matière d'accès, notamment les inégalités dont pâtissent les personnes appartenant à un groupe à risque et les groupes marginalisés pour des motifs liés à la race, au sexe, à l'âge, au handicap, à l'origine ethnique, à la culture, à la religion, à l'origine nationale ou sociale ou pour tout autre motif. Ces mesures devraient avoir des objectifs précis, notamment : a) accorder la priorité à l'extension de la couverture des services d'eau et d'assainissement aux zones rurales et aux zones urbaines défavorisées, eu égard aux besoins particuliers des femmes et des enfants ; b) garantir aux personnes vivant dans les établissements humains informels l'exercice du droit à l'eau et à l'assainissement, qui leur est dénié au motif de leur situation en matière de logement ou sur le plan foncier ; c) remédier au prix inabordable des services pour les plus démunis.

8. Durabilité

59. Lorsqu'ils élaborent des normes, les organismes de réglementation devraient avoir pour objectif la durabilité économique, environnementale et sociale de la prestation des services. La réglementation devrait refléter l'obligation incombant à l'État de garantir le droit à l'eau et à l'assainissement durablement et sans discrimination, dans l'intérêt des générations tant actuelles que futures²⁸. Cela signifie que les services actuels ne devraient pas limiter ou compromettre l'accès des générations à venir aux services. À cette fin, lors de l'élaboration des cadres réglementaires, les États devraient adopter une approche intégrée des services englobant la réglementation du secteur dans son ensemble, ainsi que la réglementation applicable individuellement à chaque prestataire de services²⁹. La réglementation peut aussi jouer un rôle important en contribuant à créer des capacités de riposte et à définir des mesures de résilience en cas de situation d'urgence.

60. Promouvoir un prix abordable des services en même temps qu'un taux de recouvrement des coûts satisfaisant aux exigences de viabilité financière, est un défi majeur à relever dans les cadres réglementaires. Les instances de réglementation doivent trouver un juste équilibre en donnant la possibilité aux prestataires de services de s'acquitter correctement de leurs activités liées à leur fonctionnement et à la maintenance, eu égard aux coûts d'infrastructure, aux coûts environnementaux et aux coûts en ressources, tout en faisant en sorte que le prix de ces services soit abordable. La dimension économique et l'optique des droits de l'homme sont conciliables mais cela suppose que les organes de réglementation adoptent des approches novatrices et que les instruments économiques soient repensés dans certains cas.

9. Obligation de rendre des comptes

61. Pour être efficaces, les cadres réglementaires devraient prévoir des dispositions autorisant des entités indépendantes à vérifier si les prestataires de services respectent le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement, et garantir le droit des particuliers de porter plainte lorsqu'ils sont empêchés d'exercer leur droit à l'eau et à l'assainissement³⁰. Les cadres réglementaires devraient prévoir des sanctions appropriées et proportionnées permettant de réprimer les prestataires de services qui ne respectent pas le contenu normatif du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement³¹.

²⁸ Voir l'observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 11.

²⁹ Charte de Lisbonne, art. 7.3.

³⁰ Ibid., art. 4.4.

³¹ Ibid., art. 4.9.

B. Surveiller la mise en œuvre

62. La surveillance est essentielle pour déterminer les taux d'accès aux services d'eau et d'assainissement à un moment donné, ce en mettant l'accent sur des questions comme le caractère abordable du prix et la qualité de l'eau, en déterminant les obstacles à l'accès rencontrés par les populations non desservies ou mal desservies et en veillant à ce que les processus participatifs soient inclusifs. Les processus nationaux et locaux de surveillance permettent de rassembler des informations qui aident à recenser les éléments moteurs et les goulets d'étranglement, à détecter les lacunes et à évaluer les atouts et les difficultés ; ils sont donc essentiels à la réalisation du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement.

63. Un rôle essentiel revient aux instances de réglementation dans la surveillance du respect du contenu normatif du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement par les prestataires de service. Il est capital pour ce faire que ces instances aient accès aux informations voulues. Les instances de réglementation doivent pouvoir collecter, analyser et diffuser des informations exactes sur la performance de tous les prestataires de services. Ces derniers ont quant à eux la responsabilité de communiquer aux instances de réglementation des informations exhaustives et fiables sur leurs services, notamment leur qualité, sur les plaintes des usagers et sur les difficultés entravant l'extension de leurs services aux zones pauvres.

64. La surveillance doit non seulement servir à vérifier le respect des normes nationales et locales par les prestataires de services, mais aussi à déterminer si les services fournis le sont dans le respect des obligations internationales relatives aux droits de l'homme, notamment en ce qui concerne l'égalité et la non-discrimination, la participation, l'accès à l'information et le respect de l'obligation de rendre des comptes. Les instances de réglementation ont la responsabilité d'élaborer des indicateurs de surveillance portant sur la réalisation du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement qui soient conformes aux principes et normes relatifs aux droits de l'homme, et de surveiller leur évolution. Ces indicateurs devraient tenir compte de tous les éléments constitutifs du droit à l'eau et à l'assainissement et être ventilés en fonction des motifs de discrimination proscrits³² ; chacun d'entre eux doit être assorti de critères précis (objectifs de réalisation progressive réalisables).

65. Le processus de surveillance doit être guidé par le principe de réalisation progressive. Le cadre réglementaire devrait interdire et sanctionner toute régression dans la prestation des services.

1. Prestataires officiels de services

66. Les cadres réglementaires ne s'appliquent le plus souvent qu'aux prestataires officiels de services, qui vont de grands services d'utilité publique à de petites structures municipales et coopératives. Lorsqu'il s'agit de prestataires officiels, on s'attend à disposer de données relatives aux normes adoptées et aux objectifs fixés, la surveillance pouvant en être assurée par une instance de réglementation. Les petits prestataires municipaux et coopératifs éprouvent souvent plus de difficultés que les grandes structures à se conformer aux normes de qualité. Les instances de réglementation peuvent contribuer activement à faire progresser la performance de ces petits prestataires de services en surveillant leurs activités, en leur transmettant des informations et en leur recommandant des stratégies susceptibles de les aider à améliorer leurs normes.

67. Dans le rapport *Investing in Water and Sanitation: Increasing Access, Reducing Inequalities* (Évaluation mondiale de l'ONU-Eau sur l'assainissement et l'eau potable, rapport 2014), il est constaté que moins de la moitié des pays indiquent disposer d'un mécanisme par lequel les prestataires officiels de services d'approvisionnement en eau potable dans les zones rurales rendent compte des résultats de leur action interne de surveillance aux autorités de réglementation et s'appuient sur ces résultats pour prendre des mesures correctives. En outre, la plupart des prestataires de services ne publient généralement pas les chiffres relatifs à leur performance. Dans plus de 60 % des pays étudiés, seuls les prestataires officiels de services en zones urbaines rendent ces chiffres

³² Voir l'observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 53.

publics. Des pays ont indiqué que la surveillance indépendante de la qualité de l'eau était bien plus répandue dans les zones urbaines : près de 70 % des pays ont fait état d'une surveillance en milieu urbain, contre seulement 40 % en milieu rural.

68. De même, les prestataires officiels de services d'assainissement, en milieu urbain ou rural, ne fournissent en général pas d'informations aux autorités de réglementation. Il existe généralement un cadre réglementaire et des normes en matière de réseaux d'égout, même s'ils ne sont pas toujours mis en place ni surveillés de manière efficace³³. L'accès aux systèmes d'égout soulève dans bien des cas des préoccupations sur le plan financier pour l'État, le prestataire de service et l'utilisateur, et nécessite une étroite surveillance. Les frais de raccordement peuvent faire obstacle à l'utilisation de ce service par les plus démunis, à moins qu'une réglementation appropriée n'en garantisse un prix abordable.

2. Prestataires informels de services

69. La situation est bien plus complexe lorsqu'il s'agit de surveiller les petits prestataires informels. Les réseaux de canalisations ne sont souvent pas accessibles aux ménages vivant dans des zones rurales ou dans des établissements humains informels situés dans des zones urbaines (voir A/70/203, par. 64). Cette situation pose un sérieux problème d'inégalité d'accès, car les habitants de ces zones, généralement plus pauvres que le reste de la population, ont recours à des solutions alternatives qui sont souvent de moins bonne qualité et beaucoup plus coûteuses. Dans ces situations, certains types de services, par exemple les services informels partagés ou collectifs et certaines solutions locales non réglementées, sont considérés comme des nécessités à court terme et à moyen terme. Toutefois, en l'absence de réglementation et de surveillance adéquats, il n'est possible de garantir pour aucun de ces services qu'il respecte les normes relatives aux droits de l'homme.

70. Les organisations non gouvernementales et les associations locales jouent aussi un rôle important dans la fourniture informelle de services en intervenant dans les activités qui ne sont pas gérées par l'État. Ces organisations rencontrent nombre de problèmes similaires à ceux des prestataires de services pour ce qui est du respect de la réglementation et de l'obligation de rendre des comptes dans le cadre de leurs activités, notamment en ce qui concerne le respect des normes de qualité des services et l'exercice de leurs responsabilités à l'égard de la population qu'elles desservent. Dans de nombreux pays, différents groupes de la population sont desservis par des prestataires de services locaux et informels qui font rarement rapport sur les résultats de leur surveillance interne aux autorités³⁴.

71. Le recours à des systèmes d'information géographique participatifs, qui regroupent les informations techniques spatiales et les savoirs spécifiques de la communauté locale touchant leur milieu, est un moyen qui a donné de bons résultats pour surveiller la prestation de services dans les établissements humains informels : ce dispositif permet souvent d'obtenir des données riches, notamment sur l'occupation des sols, les sources d'approvisionnement en eau, l'accès différencié aux ressources et les sites de danger réel ou potentiel pour l'environnement. Par exemple, les initiatives OpenStreetMap³⁵ dans les établissements humains informels de Nairobi ont produit des données détaillées sur le nombre de ménages partageant des toilettes, ce qui a permis de déterminer s'il y avait des toilettes séparées pour les femmes et pour les hommes, si elles étaient accessibles aux handicapés et si elles étaient équipées de corbeilles sanitaires pour les femmes (voir A/69/213, par. 82).

72. Il importe que les États et les instances de réglementation tiennent compte de l'existence des services informels et évaluent le rôle que jouent ces services dans certaines situations. S'il appartient à l'État de décider des politiques à adopter à l'égard des prestataires informels, ce en fonction des particularités de chaque cas, le droit des droits de l'homme prescrit que les États doivent veiller à ce que les tiers qui gèrent ou contrôlent les services ne compromettent pas l'accès physique, à un coût abordable et sans discrimination,

³³ Voir A/70/203, par. 46. Voir également www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWWater/Pages/Differentlevelsandtypesofservices.aspx.

³⁴ Ibid., par. 19.

³⁵ Voir www.openstreetmap.org.

à une eau salubre et de qualité acceptable en quantité suffisante³⁶. Dans pareils cas, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels recommande la mise en place d'un système de réglementation efficace. Il importe, dans ces situations, que les instruments de réglementation et le dispositif institutionnel choisis soient adaptés à la nature de la prestation de services à petite échelle.

73. L'État de Palestine indique que des prestataires informels opèrent sur son territoire et qu'ils jouent même un rôle essentiel dans l'accès à l'eau de certaines populations. Leurs services étant la seule solution pour de nombreuses populations, ils sont considérés comme des opérateurs de services publics. Actuellement, différents organismes publics collaborent pour surveiller ces prestataires informels et élaborer une réglementation s'y rapportant. Des efforts sont en cours en vue de l'agrément et de la certification de ces prestataires. Le Gouvernement a pour stratégie à long terme de raccorder l'intégralité des populations locales aux réseaux publics de distribution d'eau, mais à court terme, il vise à réglementer les services de ce type et à faciliter l'entraide entre les communautés locales et les prestataires informels de services.

74. Au Kenya, à l'opposé, le cadre réglementaire ne s'applique pas aux prestataires de services d'approvisionnement en eau qui desservent moins de 20 ménages ou fournissent moins de 25 mètres cubes d'eau à usage domestique par jour. Actuellement, ces prestataires ne sont pas concernés par les tarifs réglementés et par les contrôles réguliers de qualité³⁷. Le Gouvernement considère que sur le long terme, les prestataires informels de services devraient être inclus dans le système officiel et respecter les tarifs et les normes de qualité officiels. À court terme, le Gouvernement tolère les services informels mais ne les réglemente pas.

75. Que les États décident de réglementer la fourniture de services, d'avoir recours à des mesures d'incitation pour obtenir des services de qualité à des prix abordables ou de se passer à terme des petits prestataires en les remplaçant par des prestataires officiels, il est capital qu'ils s'abstiennent d'aggraver la situation en privant la population d'accès aux services (voir A/HRC/15/31, par. 53). En particulier, avant d'accorder à des prestataires officiels l'exclusivité de la distribution de services dans des secteurs jusqu'alors desservis par de petits prestataires, les États doivent s'assurer que le raccordement à un réseau de canalisations est une solution économique intéressante. Dans ces situations, les instances de réglementation devraient mener des études pour déterminer si le service pourra être fourni à un prix abordable afin d'éviter toute régression.

76. Dans les zones rurales, la réglementation (ou la non-réglementation) des services d'eau et d'assainissement présente aussi des difficultés. Les réserves en eau rurales sont souvent gérées par des organisations locales ou des membres de la population locale qui ne sont pas qualifiés ni rémunérés et qui, selon certains, auraient davantage besoin d'une formation, de ressources et d'une assistance que d'une action de mise en œuvre de la réglementation³⁸. Ces deux mesures ne sont toutefois pas incompatibles et c'est aux gouvernements qu'il revient de concilier appui aux communautés et réglementation.

77. Les informations actualisées de 2015 concernant le Programme commun OMS/UNICEF de surveillance de l'eau et de l'assainissement montrent que 70 % des personnes qui n'utilisent pas d'installations sanitaires améliorées et 90 % des personnes qui pratiquent la défécation à l'air libre vivent en milieu rural. Du point de vue de la réglementation, l'assainissement en milieu rural est un enjeu majeur car bien souvent, la nécessité d'assurer un assainissement sûr dans ces zones n'est pas reconnue. Il arrive souvent qu'aucune latrine ne soit construite ou que les latrines existantes ne soient pas entretenues, en partie à cause du tabou qui entoure la question de l'assainissement. Il est fréquent qu'aucun organisme public ne soit chargé de réglementer, de gérer ou de surveiller l'immense majorité des dispositifs d'assainissement (voir A/HRC/33/49/Add.2, par. 14). L'assainissement étant considéré comme un droit distinct par l'Assemblée générale et par

³⁶ Voir l'observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 24.

³⁷ Programme des Nations Unies pour le développement, *Small-scale Water Providers in Kenya: Pioneers or Predators?* (2011), p. 29.

³⁸ OMS, *Water Safety Planning for Small Community Water Supplies: Step-by-step Risk Management Guidance for Drinking-water Supplies in Small Communities* (2012).

le Conseil des droits de l'homme, les États devraient en faire une priorité politique et créer des conditions propices à la réalisation progressive de ce droit, notamment en mettant en place des cadres réglementaires appropriés et adaptés aux situations locales qui tiennent compte des dimensions de ce droit liées à la dignité de la personne et à la santé publique.

3. Organismes de réglementation

78. La réglementation relative à l'eau et à l'assainissement se distingue des réglementations relatives à d'autres domaines en ce qu'elle porte sur des services directement liés à la réalisation de droits de l'homme. Les organismes de réglementation de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement sont bien placés pour contribuer à la réalisation progressive du droit à l'eau et à l'assainissement, mais dans l'exercice de leurs fonctions ils sont néanmoins susceptibles de compromettre ces droits, par exemple en adoptant certaines règles ou décisions ou en ne s'acquittant pas convenablement de leur mandat. Dans leurs plans et leurs rapports d'activité, les organismes de réglementation devraient fournir des informations précises et pertinentes sur leurs politiques, procédures et activités et indiquer la manière dont ils contribuent à la mise en œuvre progressive des normes relatives aux droits de l'homme.

79. Les activités des organismes de réglementation devraient être contrôlées et surveillées par différentes entités, telles que conseils d'usagers, commissions parlementaires ou chambres des comptes. Par exemple, au début de 2014, la Cour des comptes du Portugal a publié un rapport sur l'audit de la réglementation et de la gestion des concessions de services d'approvisionnement en eau et des partenariats public-privé. Dans le cadre de cet audit, la Cour a examiné les activités de l'Autorité chargée de la réglementation des services d'approvisionnement en eau et d'enlèvement des déchets, qui réglemente ces concessions, a recensé les processus de révision des contrats, a déterminé les dépenses publiques afférentes à chaque concession et a évalué l'efficacité des concessions sous l'angle de la qualité des services (voir A/HRC/36/45/Add.1, par. 39). Ses principales conclusions font apparaître que la majorité des concessions bénéficient invariablement au secteur privé au détriment des budgets municipaux et de l'accès aux services à un prix abordable pour les usagers (voir A/HRC/36/45/Add.1, par. 39 et 40).

C. Garantir le respect de l'obligation de rendre des comptes

80. Pour garantir le respect de l'obligation de rendre des comptes, il est possible d'instaurer des mécanismes nationaux d'ordre administratif, quasi judiciaire ou judiciaire. Ces mécanismes peuvent être mis en place par les prestataires de services ou par l'État. Par exemple, lorsqu'une plainte n'est pas réglée au niveau du prestataire de services, un particulier devrait avoir le droit de saisir un mécanisme administratif, tel qu'un organisme de réglementation.

81. Les instances de réglementation contribuent grandement à faire en sorte que les prestataires de services aient à rendre des comptes en cas de non-respect du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement. Pour garantir la mise en œuvre de l'obligation de rendre des comptes, les cadres réglementaires doivent clairement définir les rôles et responsabilités de toutes les parties prenantes associées à la fourniture de services et diffuser des informations claires et accessibles sur les mécanismes de plainte disponibles à différents échelons. Un nombre croissant d'organismes de réglementation indépendants sont dotés de mécanismes de plainte permettant de trancher les litiges entre prestataires de services et usagers.

82. Pour ce qui est des plaintes visant les prestataires de services, les instances de réglementation doivent faire en sorte, avant l'adoption d'une mesure qui empêcherait un particulier d'exercer son droit à l'eau et à l'assainissement, que l'intéressé puisse véritablement être consulté, que des informations complètes soient communiquées en temps voulu concernant les mesures envisagées, que les mesures envisagées fassent l'objet d'une notification raisonnable et que l'intéressé ait accès à des voies de recours et à une aide juridique pour pouvoir se prévaloir de recours en justice³⁹.

³⁹ Voir l'observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 56.

83. L'organisme de réglementation doit aussi avoir le pouvoir de faire appliquer la réglementation et les dispositions contractuelles en vigueur. Des mécanismes garantissant le respect des clauses contractuelles doivent être mis en place, notamment des incitations, des sanctions dissuasives pour les contrevenants, par exemple des amendes, et la possibilité de révoquer le contrat (voir A/HRC/15/31, par. 52).

84. Dans les pays qui ne se sont pas dotés d'un mécanisme de réglementation distinct mais où il existe une institution nationale des droits de l'homme ou des bureaux du médiateur, les particuliers peuvent s'adresser à ces organismes indépendants pour obtenir réparation lorsque leur droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement a été violé par un prestataire de services. Le respect de l'obligation de rendre des comptes peut passer par ces organismes quasi judiciaires, qui sont souvent chargés de traiter les plaintes relatives aux droits de l'homme.

85. En l'absence de mécanisme administratif ou quasi judiciaire national ou lorsqu'un tel mécanisme existe mais ne permet pas de régler un litige, les personnes dont le droit à l'eau et à l'assainissement a été violé peuvent faire valoir leur droit à un recours effectif et saisir la justice. Un droit à un réexamen judiciaire en dernier ressort est parfois indispensable. Ainsi, il est capital que les systèmes judiciaires garantissent l'opposabilité du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement, conformément au droit international des droits de l'homme.

86. L'obligation de rendre des comptes s'impose aux prestataires de services, mais aussi aux organismes de réglementation pour ce qui est de leurs décisions et activités. Dans la Charte de Lisbonne, adoptée sous les auspices de l'International Water Association, il est souligné que les cadres réglementaires doivent mettre en place les mécanismes nécessaires pour que les instances de réglementation puissent rendre des comptes et être surveillées par le public⁴⁰. Les particuliers devraient avoir le droit de contester en justice une décision ou un règlement d'un organisme de réglementation nuisant à l'exercice de leur droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement. La commission colombienne chargée de réglementer les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement a élaboré différents règlements imposant aux prestataires de services de couper l'eau aux ménages n'ayant pas payé leurs factures d'eau depuis trois mois. Le tribunal constitutionnel a néanmoins statué en faveur de familles à faible revenu l'ayant saisi de leur affaire, en considérant que ces familles se voyaient dénier « la quantité d'eau minimale indispensable » du fait de leur incapacité à payer⁴¹.

V. Conclusions et recommandations

87. Les cadres réglementaires sont essentiels à la mise en œuvre du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement et doivent permettre aux États de s'acquitter de leurs obligations relatives à ce droit. Le droit international des droits de l'homme ne préconise pas de cadre réglementaire particulier. Sous l'angle des droits de l'homme, il est essentiel que les dépositaires de fonctions de réglementation ne subissent pas de pressions les incitant à défendre des intérêts illégitimes et que les principaux objectifs de la réglementation soient conformes aux normes et principes relatifs au droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement. Un rôle déterminant revient à la réglementation dans la surveillance du respect par les prestataires de services du contenu normatif du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement et dans la mise en œuvre de l'obligation de rendre des comptes. De même, il est capital, si l'on veut élaborer une bonne réglementation des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, de repérer et d'éviter les violations dans ce domaine, ainsi que d'éviter toute régression dans la réalisation progressive du droit en cause. En tant qu'organismes publics, les instances de réglementation sont liées par les obligations internationales incombant aux États en matière de droits de l'homme et elles ne devraient donc pas se limiter à une action de réglementation mais aussi appuyer et influencer les changements d'orientation dans le sens du cadre relatif aux droits de l'homme.

⁴⁰ Charte de Lisbonne, art. 7.6.

⁴¹ Voir www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-546-09.htm et www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-273-12.htm.

88. Le Rapporteur spécial considère qu'une approche plus nuancée s'impose en ce qui concerne la notion d'indépendance des organismes de réglementation. En particulier, la participation de certains départements gouvernementaux à la prise des décisions touchant à la réglementation devrait être garantie dans certains cas particuliers, quand elle se justifie pour garantir le respect des règles relatives aux droits de l'homme.

89. Eu égard à ce qui précède, le Rapporteur spécial recommande aux États :

a) D'adopter des politiques et stratégies relatives à l'eau et à l'assainissement qui incorporent le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement, et de prendre des mesures délibérées, concrètes et ciblées, afin d'instituer un cadre réglementaire faisant une place à ces droits et de se doter d'organismes de réglementation dont l'action soit impartiale, transparente et fondée sur les droits ;

b) De définir clairement, dans le cadre réglementaire, les procédures et mesures nécessaires pour que l'État s'acquitte de ses obligations de respecter, de protéger et de réaliser le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement ;

c) De veiller à ce que la mission, le mandat et les objectifs des instances de réglementation incorporent le principe de réalisation progressive du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement sans discrimination aucune ;

d) De veiller à ce que les cadres réglementaires donnent une interprétation multicritères et différenciée de l'accessibilité économique et tiennent compte des besoins particuliers des personnes en situation de vulnérabilité ;

e) De veiller à ce que la législation et les cadres réglementaires ne conditionnent pas l'accès aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement au statut au regard de la tenure foncière ;

f) De se doter d'une réglementation adéquate pour garantir qu'en cas d'extension de la prestation de services officiels à des établissements humains informels, ces services soient fournis à un prix abordable et ne nuisent pas à l'accès de la population à de tels services ;

g) D'interdire, dans la loi et les cadres réglementaires, la coupure des services aux usagers qui sont dans l'impossibilité de payer ;

h) De veiller à ce que les instruments de délégation de la prestation de services, dont les contrats, soient conformes au cadre réglementaire national et aux normes relatives aux droits de l'homme ;

i) D'inclure dans les cadres réglementaires des dispositions particulières garantissant la fourniture adéquate de services, entre autres, aux personnes sans abri, aux communautés nomades pauvres et aux victimes d'un conflit armé, d'une situation d'urgence, d'une catastrophe naturelle ou des effets des changements climatiques ;

j) D'inclure dans les cadres réglementaires des dispositions particulières garantissant la fourniture adéquate de services, entre autres, aux écoles, aux établissements de santé, aux lieux de détention, aux nœuds de transports et aux espaces publics en général ;

k) D'instituer les mécanismes requis pour que les instances de réglementation s'acquittent de l'obligation de rendre des comptes ;

l) D'informer et de former les instances de réglementation en ce qui concerne les incidences pratiques dans leur champ de travail de la réalisation du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement.

90. En outre, le Rapporteur spécial recommande aux instances de réglementation :

a) De se conformer aux obligations internationales incombant à l'État en matière de droits de l'homme pour ce qui est du droit à l'eau et à l'assainissement et d'adopter des mesures ciblées en vue de la pleine réalisation de ce droit ;

- b) **D'instituer une surveillance indépendante du respect par les prestataires de services du contenu normatif du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement et de veiller à ce qu'en cas de régression les prestataires remédient aux causes profondes des violations de ce droit ;**
 - c) **De définir des indicateurs portant sur tous les éléments de ce droit avec une ventilation selon les motifs prohibés de discrimination ;**
 - d) **De veiller à ce que les prestataires fournissent des services sans discrimination, notamment aux quartiers pauvres, aux établissements humains informels et aux zones rurales ;**
 - e) **De diffuser des informations objectives, exhaustives, claires et cohérentes et de garantir une participation libre, active et significative aux processus décisionnels relatifs à la réglementation ;**
 - f) **De veiller à ce que la tarification concilie viabilité financière et accès à un prix abordable, et accorder la priorité aux besoins des personnes vivant dans la pauvreté et à la satisfaction de ces besoins ;**
 - g) **D'appuyer et d'influencer l'élaboration de politiques et la modification de la législation dans le sens du respect du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement ;**
 - h) **De fournir des informations claires et pertinentes sur leurs politiques, procédures et activités et d'exposer la manière dont elles contribuent à la réalisation progressive du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement ;**
 - i) **De défendre le droit de toute personne de porter plainte quand un prestataire de services compromet l'exercice de son droit à l'eau et à l'assainissement.**
-