



Assemblée générale

Distr. générale
8 juillet 2020
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante-cinquième session

14 septembre-2 octobre 2020

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**

Réalisation progressive des droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement

Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement

Résumé

Dix ans se sont écoulés depuis que le droit à l'eau et à l'assainissement a été explicitement reconnu comme un droit de l'homme, et pourtant il est encore nécessaire de préciser et de faire mieux comprendre comment mettre en œuvre l'obligation de réaliser progressivement ce droit. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, Léo Heller, examine la nature de l'obligation d'assurer la réalisation progressive des droits de l'homme en ce qui concerne spécifiquement le droit à l'eau et à l'assainissement. Dans ce contexte, l'obligation comprend plusieurs éléments, dont chacun doit être réalisé pour satisfaire à l'obligation dans son ensemble. Dans le rapport sont traitées les notions de réalisation progressive des droits de l'homme, d'utilisation du maximum de ressources disponibles et de respect des obligations fondamentales minimales. Le Rapporteur spécial aborde séparément les trois parties constitutives, clarifie chacune d'elles et fournit ensuite une analyse intégrée de la notion, illustrant les moyens d'assurer le suivi de sa mise en œuvre.



I. Introduction

1. Conformément à la résolution 42/5 du Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, Léo Heller, a été chargé de recenser les difficultés et obstacles entravant la pleine réalisation de ces droits et les lacunes que présentent sa protection, ainsi que les bonnes pratiques et les facteurs favorables dans ce domaine. Durant les six années de son mandat, de 2015 à 2020, le Rapporteur spécial s'est employé en priorité à traduire les principes juridiques et les normes relatives aux droits de l'homme existants en politiques publiques et en mécanismes de mise en œuvre qui contribuent à la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement, conformément à la vision qu'il avait définie au début de son mandat¹. Dans le prolongement de cet effort, il examine dans ce dernier rapport au Conseil des droits de l'homme la nature de l'obligation de réalisation progressive dans le contexte des droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement afin d'éclairer les politiques publiques sur la mise en œuvre de cette obligation.

2. L'année 2020 marque le dixième anniversaire de la reconnaissance explicite par l'Assemblée générale de l'eau et de l'assainissement comme un droit de l'homme et le fait qu'il reste dix ans pour atteindre les objectifs de développement durable. Dans le contexte des efforts faits pour réaliser les objectifs de développement durable, il est encore plus crucial de clarifier et de décomposer l'obligation à caractère général qu'est la réalisation progressive des droits de l'homme. Tant les objectifs de développement durable que l'obligation de réalisation progressive ont été critiqués comme étant des objectifs ambitieux, les premiers en raison des marges de manœuvre importantes accordées à chaque État pour fixer ses objectifs nationaux², cette dernière parce qu'elle est considérée comme vague, n'étant pas assortie d'un calendrier ou d'un rythme de mise en œuvre définis et n'imposant donc pas d'obligation positive claire aux États³. Cependant, l'idée qu'une réalisation progressive s'impose, fruit d'efforts concertés et continus des États, s'applique dans les deux cas. Les cibles ambitieuses 6.1 et 6.2 des objectifs de développement durable, qui visent, d'ici à 2030, à assurer l'accès de tous à l'eau potable et à l'assainissement, doivent être considérées conjointement avec l'obligation d'assurer progressivement l'exercice des droits de l'homme.

3. L'obligation d'assurer progressivement l'exercice des droits de l'homme se compose de plusieurs éléments constitutifs, dont chacun doit être réalisé pour satisfaire à l'obligation dans son ensemble. Les États doivent assurer progressivement l'exercice des droits de l'homme, en utilisant au maximum les ressources disponibles. En outre, si l'article 2 1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose que les États doivent prendre des mesures en vue d'assurer progressivement l'exercice des droits reconnus dans le Pacte, certains éléments de ces droits, y compris les obligations fondamentales minimales, doivent être garantis immédiatement. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial aborde séparément les parties constitutives de la réalisation progressive du droit à l'eau potable et à l'assainissement, en commençant par définir l'obligation de réalisation progressive (sect. II). Ensuite, il analyse minutieusement les notions de « maximum de ressources disponibles » et d'« obligations fondamentales minimales » (sect. III et IV). Il présente ensuite une synthèse des trois notions et une analyse intégrée de leur mise en œuvre (sect. V) et offre des exemples de différentes façons d'assurer le suivi de cette mise en œuvre (sect. VI).

¹ A/HRC/30/39/Add.1, par. 4.

² Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (résolution 70/1 de l'Assemblée générale, par. 55).

³ Bruce Porter, « Rethinking progressive realization: how should it be implemented in Canada? » (4 juin 2015).

4. Dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, le Rapporteur spécial a tenu des consultations publiques en octobre 2019, à New York, et en novembre 2019, à Genève. En réponse à son appel à contributions, 18 contributions ont été reçues⁴.

5. Parallèlement au présent rapport, le Rapporteur spécial présente un rapport distinct dans lequel il met en lumière les progrès réalisés pour assurer l'exercice du droit à l'eau potable et à l'assainissement depuis que l'Assemblée générale les a reconnus comme un droit de l'homme en 2010⁵.

II. La réalisation progressive

6. La réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement ne peut se concrétiser dans un court laps de temps et dépend souvent de la disponibilité des ressources et de leur utilisation. Autrement dit, il incombe aux États de prendre des mesures visant à assurer progressivement l'exercice de ces droits. En termes simples, la réalisation progressive peut être définie et analysée en profondeur en posant des questions telles que : où en êtes-vous actuellement, quels problèmes rencontrez-vous, quelles mesures doivent être prises pour les surmonter, dans quel délai et en mobilisant quelles ressources ? Dans le droit international des droits de l'homme, cela s'exprime par le devoir qu'ont les États de prendre des mesures pour assurer progressivement l'exercice des droits qui constituent une obligation contraignante des États (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2 1)).

7. Dans le contexte de l'eau potable et de l'assainissement, l'obligation d'assurer la réalisation progressive exige d'analyser la manière dont le pays a progressé en matière de fourniture de services et quels sont les plans en place, en envisageant l'expansion et l'amélioration de ces services tout en étant conforme au droit à l'eau et à l'assainissement. Toutefois, il ne s'agit pas simplement d'améliorer et d'étendre progressivement les niveaux de service, mais aussi de réduire les inégalités, aussi rapidement et efficacement que possible, entre les différents groupes et les différentes populations. Les États doivent clairement identifier les exigences nécessaires pour garantir à tous l'égalité d'accès, à un niveau approprié, à ces services, sans discrimination. En outre, ils doivent prendre des mesures délibérées, concrètes et ciblées au maximum de leurs ressources disponibles⁶.

8. La réalisation progressive ne signifie pas que les États peuvent s'acquitter de leurs obligations de manière fragmentaire en choisissant certains éléments du contenu normatif ou certains principes des droits de l'homme. Reconnaisant qu'il est vital que les États travaillent en vue de respecter progressivement l'ensemble du cadre du droit à l'eau potable et à l'assainissement, la question qui se pose est de savoir comment progresser vers la pleine réalisation de ces droits, comment percevoir ce progrès et quelles sont les mesures que les États doivent prendre à cette fin. Les mesures spécifiques prises peuvent dépendre du contexte – par exemple, du niveau de développement dans le secteur de l'eau et de l'assainissement dans un État donné. Indépendamment des éléments contextuels dynamiques, dans tous les contextes, deux stratégies différentes se dégagent clairement : l'une consiste à améliorer progressivement le niveau de service en vue de satisfaire pleinement le contenu normatif du droit à l'eau potable et à l'assainissement et de respecter les principes des droits de l'homme (réalisation verticale), l'autre à avancer progressivement sur la voie d'un exercice du droit à l'eau et à l'assainissement dans des conditions d'égalité en ciblant les populations non desservies et mal desservies (réalisation horizontale)⁷.

⁴ Voir www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/Progressiverealization.aspx.

⁵ A/HRC/45/11.

⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 15 (2002) sur le droit à l'eau, par. 17, et observation générale n° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties, par. 2.

⁷ A/70/203, par. 80.

A. Vers des niveaux de service plus élevés : la réalisation verticale

9. De nombreux praticiens considèrent que l'obligation de réalisation progressive amène à concentrer les efforts sur l'élévation du niveau de la fourniture de services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement, l'idée étant qu'un niveau de service plus élevé signifie un meilleur respect des normes en matière de droits de l'homme. Beaucoup de ceux qui concentrent ainsi leurs efforts se demandent alors : qu'entend-on par niveau plus élevé ? La réponse n'est pas laissée à l'entière discrétion des États eux-mêmes, mais a été déterminée avec autorité par la reconnaissance de plusieurs critères, connus sous le nom de contenu normatif des droits. Les mesures que les États peuvent prendre pour satisfaire progressivement à certains de ces critères – à savoir la disponibilité, l'accessibilité et la qualité – sont énoncées dans le cadre des objectifs de développement durable par le biais des « échelles » adoptées par le Programme commun OMS/UNICEF de suivi de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de l'hygiène de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)⁸. Les échelles sont basées sur la progression au regard des spécifications techniques des services d'eau potable et d'assainissement. L'échelle pour l'eau potable et l'assainissement comprend les cinq échelons suivants (du moins élevé au plus élevé) : eaux de surface/défectation à l'air libre, non amélioré, limité, élémentaire et géré en toute sécurité. L'hygiène est appréhendée par le biais du lavage des mains, qui comprend trois échelons : aucune installation, limité et élémentaire.

10. Il est important de préciser que les échelons que comportent les échelles n'incluent pas certains éléments du contenu normatif, à savoir l'accessibilité économique, l'acceptabilité, l'intimité et la dignité. De plus, l'opérationnalisation des indicateurs pour les cibles 6.1 et 6.2 ne reflète pas les principes des droits de l'homme que sont l'accessibilité économique, l'égalité et la non-discrimination⁹. En raison de ces limitations, le suivi des progrès des États au moyen des échelles, ou des indicateurs, ne peut être considéré comme synonyme de réalisation progressive du droit à l'eau et à l'assainissement, mais plutôt comme un substitut à celle-ci.

11. Par définition, une échelle indique que les États doivent commencer à l'échelon le moins élevé et progresser vers l'échelon supérieur, qui représente le niveau d'accès le plus élevé possible. Cependant, un État n'a pas besoin de gravir chaque échelon de l'échelle. Prenons l'exemple de l'échelle relative au lavage des mains : en partant de l'échelon le moins élevé, où il n'y a pas d'installation destinée au lavage des mains, il n'est pas nécessaire de passer à l'étape intermédiaire qui consiste à mettre à disposition une nouvelle installation sans eau ni savon – un État peut sauter cet échelon en mettant à disposition une installation où il y a également de l'eau et du savon. La situation est bien plus complexe que dans cet exemple simple lorsqu'il s'agit des échelles relatives à l'eau et à l'assainissement. Si un État prévoit de gravir tous les échelons, il peut être amené à investir deux fois, dans deux systèmes différents. Ainsi, dans le cas de l'assainissement, une technologie (par exemple, les latrines à fosse) ne peut pas être facilement convertie en une autre (par exemple, des égouts), si bien que le système de l'échelon inférieur peut devoir être abandonné pour passer à l'échelon supérieur. Par conséquent, pour atteindre progressivement des niveaux de service plus élevés, il faut une planification adéquate qui s'appuie sur un cadre des droits de l'homme.

12. Il existe diverses combinaisons de types de service, et chaque type de service combiné à un modèle de gestion différent présente des solutions uniques. Cependant, toutes les solutions ont des implications différentes sur le droit à l'eau et à l'assainissement. Comme le Rapporteur spécial l'a montré précédemment, il n'existe pas de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement qui soient parfaits et de nombreux types de services peuvent être appropriés s'ils sont conformes aux normes des droits de l'homme, compte tenu de leur « adéquation » aux circonstances spécifiques¹⁰. À l'inverse, certains

⁸ Voir <https://washdata.org/monitoring>.

⁹ Voir www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/OpenLetter_WHO_UNICEF_WASH.pdf.

¹⁰ A/70/203. Voir également Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3, par. 4 et 5.

types de service – même s'ils sont placés à l'échelon le plus élevé de l'échelle – peuvent ne pas être conformes et risquent même de donner des résultats éloignés des normes en matière de droits de l'homme. C'est le cas, par exemple, lorsque la solution est l'eau sous conduite ou des égouts et que la redevance demandée aux usagers est très élevée, ce qui nuit à l'abordabilité, notamment pour les personnes vivant dans la pauvreté.

B. Vers l'égalité d'accès : la réalisation horizontale

13. L'échelle utilisée pour suivre la mise en œuvre des objectifs de développement durable, ou l'approche verticale de la réalisation progressive, reflète, dans une certaine mesure, l'esprit sous-jacent de la réalisation progressive et répond en partie à leur contenu normatif. Cependant, en se concentrant sur les niveaux des services d'approvisionnement en eau, d'assainissement et d'hygiène, l'échelle seule est insuffisante pour évaluer tous les éléments du droit à l'eau et à l'assainissement.

14. Par conséquent, la nécessité pour les États d'aller au-delà de la fourniture minimale de services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement et d'assurer progressivement l'exercice des droits connexes ne doit pas être considérée simplement comme une progression dans l'échelle de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de l'hygiène, en particulier si cela ne concerne qu'une partie de la population. La réalisation progressive souligne plutôt la nécessité pour les États de faire le point de la situation actuelle en matière de respect du droit à l'eau et à l'assainissement et de déterminer la meilleure façon d'atteindre le niveau de services adéquat pour tous, sans discrimination. Une approche horizontale de ce type implique l'élaboration de plans et de programmes visant à réduire les écarts entre les individus et entre les groupes en matière d'accès à l'eau potable et à l'assainissement. En outre, l'approche horizontale est inclusive et englobe des éléments qui vont au-delà du contenu normatif du droit à l'eau potable et à l'assainissement. Plus clairement que l'approche verticale, elle met l'accent sur les principes des droits de l'homme, notamment la responsabilité, l'accès à l'information, la participation, la prévention et le droit au recours. Un exemple d'approche possible a été signalé en Colombie, où différents programmes pour les zones rurales et urbaines ont été mis en place, adaptés à des spécificités telles que celles des établissements informels et des populations difficiles à atteindre, en prenant en considération les caractéristiques démographiques, géographiques et institutionnelles¹¹.

15. L'approche horizontale passe par l'utilisation d'un large éventail d'éléments ou de bases de référence que les États doivent prendre en compte dans leurs décisions. Pour identifier ces étapes vers l'égalité d'accès, le Rapporteur spécial recommande aux États de tenir compte du contexte social, économique, politique, culturel et environnemental pour évaluer la meilleure stratégie du point de vue des droits de l'homme. Plus précisément :

a) Quels groupes et régions ont été laissés pour compte et n'ont pas un accès adéquat à l'eau potable et à l'assainissement ? Quelles inégalités sont apparues en matière d'accès ? Les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement contribuent-ils activement à réduire les inégalités ? Quelles sont les mesures prises pour remédier à ces inégalités et discriminations par le biais de politiques, programmes et autres processus décisionnels nationaux ?

b) Quels sont les éléments sociaux, économiques, politiques, culturels et environnementaux pertinents qui influent sur la mesure dans laquelle les différents types de services respectent les droits de l'homme ? Ces éléments éclairent-ils les politiques et les plans ?

c) De quelle manière le droit à l'eau et à l'assainissement est-il intégré dans le choix des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, de façon à garantir que ces services soient disponibles, sûrs, acceptables, accessibles pour tous, y compris sur le plan économique, et qu'ils respectent l'intimité et la dignité ?

¹¹ Informations communiquées par la Colombie.

d) Les services actuels d'approvisionnement en eau et d'assainissement ont-ils été mis en place avec le consentement préalable, libre et éclairé et avec une participation active, libre et effective ?

e) La population qui utilise le service a-t-elle accès à des informations concernant la gestion et les coûts des services, et la manière dont les services ont été choisis ?

f) Comment s'effectue le suivi des services ? Tous les acteurs concernés sont-ils amenés à répondre de toute violation du droit à l'eau et à l'assainissement ?

16. Après une évaluation, les États devraient identifier les moyens de répondre aux questions soulevées et d'assurer de manière continue et progressive l'exercice du droit à l'eau et à l'assainissement. Ce faisant, les États devraient utiliser la notion de maximum de ressources disponibles comme ligne directrice opérationnelle.

III. Maximum de ressources disponibles

17. De nombreux éléments des droits économiques, sociaux et culturels peuvent être réalisés sans ressources importantes, mais leur pleine réalisation dépend de la disponibilité des ressources nécessaires à l'application de ces droits. Par conséquent, les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont tenus d'utiliser au maximum leurs ressources disponibles afin de remplir leurs obligations. Dans le contexte de l'eau potable et de l'assainissement, il est important d'utiliser le maximum de ressources disponibles, car la réalisation d'une couverture universelle de services respectueux des droits de l'homme peut être limitée par des ressources restreintes.

18. La notion de maximum de ressources disponibles sert à qualifier la manière dont les États s'acquittent de l'obligation d'assurer progressivement l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Elle précise à la fois les raisons pour lesquelles un État ne s'est pas acquitté de cette obligation et la manière dont les États devraient réaliser progressivement ce droit. Premièrement, des ressources disponibles limitées peuvent constituer des entraves à la réalisation progressive du droit, en particulier pour les États en développement. Deuxièmement, la notion fonctionne comme un cadre et une méthodologie permettant aux États d'opérationnaliser et de mettre en œuvre l'obligation de réalisation progressive. Cela donne aux États un certain niveau de flexibilité, ce qui crée à son tour un besoin de clarifier les normes de mise en œuvre et de fournir une interprétation plus claire de plusieurs aspects de ce que l'on entend par « maximum de ressources disponibles ».

A. Qu'entend-on par « ressources » ?

19. Le point de départ pour clarifier le maximum de ressources disponibles est la définition de ce que l'on entend par le terme « ressources ». Le droit à l'eau potable et à l'assainissement a des implications spécifiques pour les allocations budgétaires et les finances publiques, car les systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement à grande échelle nécessitent souvent des financements et des subventions publics¹². Les principales ressources pour la réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement sont généralement considérées comme des ressources financières, y compris les recettes collectées auprès des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement par le biais de droits, de taxes et de transferts. L'architecture des ressources financières comprend également les allocations budgétaires, les dépenses et les politiques macroéconomiques nationales et internationales. Par conséquent, le maximum de ressources disponibles touche un large éventail d'aspects, notamment la dette, la fraude fiscale et la corruption. Comme le Rapporteur spécial l'a précisé, les divers coûts liés à l'eau potable, à l'assainissement et à l'hygiène ne sont pas seulement des coûts directs, mais aussi des coûts liés au temps et à la charge causée par une gouvernance inadéquate¹³.

¹² A/HRC/30/39.

¹³ Ibid., par. 13 à 24.

20. Contrairement à une idée répandue, le terme « ressources » ne signifie pas uniquement ressources financières ; d'autres types de ressources, telles que les ressources naturelles, humaines, technologiques, institutionnelles et informationnelles, qui sont à la disposition des États, sont essentielles pour la réalisation des droits reconnus dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹⁴. Les plateformes d'information sont un des exemples spécifiques de ressources non financières. Ainsi, le Gouvernement finlandais fournit aux opérateurs du secteur de l'eau et de l'assainissement un accès gratuit à un logiciel de gestion des risques pour les plans relatifs à la sûreté en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement¹⁵. Un autre exemple est le système d'information sur l'eau et l'assainissement en milieu rural, une initiative conjointe de 11 États d'Amérique latine qui est un outil de partage d'informations actualisées et comparables sur les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement en milieu rural¹⁶.

21. Les droits économiques, sociaux et culturels, en particulier le droit à l'eau et à l'assainissement, nécessitent une combinaison de ressources financières et non financières étant donné que ces droits ont un caractère contextuel et dynamique. Exiger des États qu'ils utilisent au maximum leurs ressources financières est une approche simpliste, qui est limitée et ne tient pas compte de l'importance d'un large éventail d'autres types de ressources. Souvent, le fait que les ressources financières ne sont pas mobilisées entrave la création d'un environnement favorable dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Cette situation, à son tour, entrave davantage l'utilisation optimale des ressources financières. En tant que tel, le champ des ressources à mobiliser devrait être compris au sens large de façon à ajouter une dimension qualitative à l'obligation d'utiliser au maximum les ressources disponibles et à concevoir la réalisation progressive des droits de façon globale.

B. Comment les États peuvent-ils maximiser la disponibilité des ressources ?

22. Les États devraient maximiser leurs ressources financières en s'efforçant de créer davantage de ressources pour assurer l'exercice du droit à l'eau et à l'assainissement. En général, les ressources financières peuvent être mises à disposition par le biais des finances publiques, qui comprennent une série de sources possibles, telles que les recettes publiques, l'aide publique au développement, les emprunts, la politique monétaire et la réglementation financière. L'obligation de maximiser les ressources disponibles exige des États qu'ils adoptent des politiques fiscales et tarifaires équitables et redistributives et qu'ils créent un plus grand réservoir de ressources sans nuire à l'accessibilité des services aux personnes vivant dans la pauvreté¹⁷. L'un des moyens d'y parvenir est le subventionnement croisé, qui peut être régi par la législation. Les administrations centrales peuvent également mettre des ressources financières à la disposition des administrations locales par le biais d'allocations budgétaires, de subventions, d'aides d'État et d'autres formes d'appui financier. Ainsi, en Finlande, où les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement ne sont pas éligibles au bénéfice des aides d'État, l'État met des ressources à la disposition des autorités compétentes au niveau régional, qui servent à financer des projets innovants donnant lieu à des expériences et portant sur de nouvelles technologies¹⁸.

23. Dans une perspective plus large de la notion de ressources, les États sont également tenus d'accroître la disponibilité de ressources non financières, telles que les ressources institutionnelles, techniques et humaines. Ces ressources deviennent encore plus importantes lorsque l'on considère les habitants des établissements informels et des zones rurales qui dépendent de fournisseurs informels ou de l'auto-approvisionnement car ils

¹⁴ Robert Robertson, « Measuring State compliance with the obligation to devote the “maximum of available resources” to realizing economic, social and cultural rights », *Human Rights Quarterly*, vol. 16, n° 4 (novembre 1994), p. 693 à 714.

¹⁵ Informations communiquées par la Finlande.

¹⁶ Informations communiquées par la Colombie.

¹⁷ Diane Elson et al., « Public finance, maximum available resources and human rights », in *Human Rights and Public Finance: Budgets and the Promotion of Economic and Social Rights*, Aoife Nolan et al. (éd.), Hart Publishing, 2013.

¹⁸ Informations communiquées par la Finlande.

n'ont pas accès aux services officiels et ne bénéficient pas de financements publics ni de subventions croisées. Compte tenu de la gamme de services qui existent en dehors du cadre officiel, les États doivent veiller tout particulièrement à maximiser les ressources non financières, par exemple en renforçant les capacités, pour apporter un appui aux prestataires informels, à titre de mesure provisoire.

24. Le terme ressources signifie à la fois les ressources existantes et potentielles à l'intérieur de l'État et celles disponibles au niveau de la communauté internationale au titre de la coopération et de l'aide internationales¹⁹. Par conséquent, lorsque les ressources nationales sont insuffisantes, il incombe aux États de chercher de l'aide auprès de sources extérieures. Les États qui sont en mesure d'apporter leur aide peuvent être considérés comme tenus de le faire dans le cadre de leur devoir d'utiliser au maximum leurs ressources disponibles pour assurer progressivement l'exercice des droits²⁰.

C. Qu'est-ce que l'« allocation maximale » ?

25. Outre l'obligation de s'efforcer de maximiser les ressources, le terme maximum de ressources disponibles fait référence à l'obligation d'affecter de manière efficace et efficiente les ressources potentielles disponibles. La première étape de la maximisation du montant du budget affecté, c'est à dire celle de la planification, est différenciée de l'étape suivante consistant à dépenser et à utiliser ces ressources. Concernant ce qui constitue l'allocation maximale, d'aucuns ont suggéré que les États devraient viser à consacrer au moins 1 % de leur produit intérieur brut (PIB) à la fourniture des services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement, ainsi qu'à l'entretien et à l'amélioration connexes, tandis que d'autres ont suggéré que 0,5 % du PIB soit alloué au seul assainissement²¹. En raison des disparités dans les pouvoirs de dépense des États et du fait que le niveau nécessaire de l'allocation budgétaire au secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement dépend du contexte, le cadre des droits de l'homme ne prescrit pas le pourcentage précis du budget national total devant être alloué ni ne donne de montant indicatif.

26. Le Rapporteur spécial souligne que les États devraient cesser de fétichiser les chiffres dans les allocations budgétaires et passer à une évaluation globale de tous les éléments relatifs à ces allocations. Plus précisément, pour que les allocations soient efficaces, il faut identifier les responsables de la fourniture des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement et faire en sorte que les ressources soient allouées en fonction de leurs besoins. Les ressources non financières doivent également être inventoriées, car elles sont particulièrement cruciales dans les zones non desservies ou mal desservies. En outre, certains ménages peuvent consacrer une part importante de leurs revenus à l'auto-approvisionnement et à leurs installations personnelles et à l'entretien de celles-ci²².

27. La capacité des États d'allouer des ressources pour la réalisation progressive du droit à l'eau et à l'assainissement est également pertinente, de sorte que la réalisation progressive ne soit pas compromise par l'allocation de crédits budgétaires disproportionnés à d'autres secteurs. Lorsque les États allouent une grande partie de leurs ressources à la défense, au sauvetage des banques ou aux subventions versées aux compagnies aériennes, par exemple, il leur incombera de justifier pourquoi ces allocations sont nécessaires et inévitables et de faire en sorte qu'elles ne compromettent pas l'exercice du droit à l'eau et à l'assainissement.

¹⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3, par. 13. Voir également le paragraphe 26 des Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

²⁰ Ibid.

²¹ Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport mondial sur le développement humain 2006 : Au-delà de la pénurie - pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau* (Paris, Economica, 2006), p. 9.

²² Kerstin Danert et Guy Hutton, « Shining the spotlight on household investments for water, sanitation and hygiene (WASH): let us talk about HI and the three Ts », *Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development*, vol. 10, n° 1 (2020), p. 1 à 4.

D. Qu'est-ce que l'« utilisation maximale » ?

28. Les allocations budgétaires, même celles qui pourraient à première vue sembler satisfaisantes et maximales, ne prouvent pas toujours que les États utilisent au maximum leurs ressources disponibles pour assurer l'exercice d'un droit donné. Se concentrer uniquement sur les allocations ne permet pas de saisir les effets néfastes de l'inefficacité et de la corruption, par exemple, sur la dépense réelle de ces ressources²³. Une fois les ressources disponibles allouées, les États doivent s'assurer qu'elles sont effectivement dépensées pleinement et efficacement pour la réalisation progressive du droit à l'eau et à l'assainissement, en tenant compte de l'évaluation du coût du cycle de vie de la fourniture de services d'eau et d'assainissement, qui est pertinent pour le principe de durabilité des droits de l'homme²⁴. L'évaluation du coût du cycle de vie exige des États qu'ils comprennent les coûts actuels liés à la fourniture de services et la manière dont ces coûts pourraient changer à l'avenir, par exemple, en raison de la dégradation des services, de l'évolution des besoins des usagers, des changements climatiques et de l'augmentation du coût des matériaux.

29. Du point de vue des droits de l'homme, une utilisation efficace signifie que les États utilisent les ressources en ciblant spécifiquement les populations en situation de vulnérabilité et les zones mal desservies. Une approche ciblée de la sorte nécessite des informations désagrégées sur les dépenses, qui soient accessibles à un non-spécialiste. Cette information pourrait montrer que, même si les dépenses pour les projets d'approvisionnement en eau et d'assainissement ont augmenté, les fonds supplémentaires ont surtout profité aux quartiers de la capitale où habitent les classes moyennes et non aux quartiers périurbains, où la majorité de la population n'a pas accès à l'eau courante. Selon un rapport, seuls 6 % des 20 % les plus pauvres bénéficient des 320 milliards de dollars que les gouvernements dépensent chaque année pour les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement²⁵. L'utilisation d'informations désagrégées ainsi que de données démographiques et géographiques peut révéler qu'une dépense budgétaire peut ne pas répondre à des besoins réels ou avoir un effet discriminatoire au lieu de permettre de réaliser des progrès dans la réduction des inégalités en matière d'exercice du droit à l'eau et à l'assainissement²⁶. Par exemple, grâce à un projet de suivi du financement du secteur de l'assainissement, de l'hygiène et de l'eau potable (TrackFin), qui est mené au titre de l'initiative Analyse et évaluation mondiales sur l'assainissement et l'eau potable d'ONU-Eau, l'OMS identifie et suit les dépenses liées à l'approvisionnement en eau, à l'assainissement et à l'hygiène, fournissant ainsi des informations sur la répartition géographique des dépenses et sur les dépenses dans les zones rurales et urbaines.

30. L'utilisation efficace et efficiente des ressources est étroitement liée à une budgétisation transparente et responsable. Ainsi, on peut se demander si l'octroi de fonds publics à des prestataires à but lucratif par le biais de subventions est conforme à l'utilisation efficace et efficiente des ressources. Les ressources transférées aux opérateurs privés sont rarement réinvesties dans l'amélioration ou l'expansion des services destinés aux personnes vivant dans des zones difficiles d'accès²⁷. L'utilisation efficace et efficiente des ressources non financières est également essentielle, notamment pour la prestation de services. En évitant la mauvaise gestion des opérations et des ressources en main-d'œuvre, la prestation de services tend à s'améliorer et, par conséquent, à se traduire par des services de meilleure qualité et plus équitables pour tous. En outre, du point de vue de l'intégrité et de la transparence, ce qu'il est convenu d'appeler la capture de la réglementation par les

²³ Eitan Felner, « Closing the “escape hatch”: a toolkit to monitor the progressive realization of economic, social and cultural rights », *Journal of Human Rights Practice*, vol. 1, n° 3 (novembre 2009) p. 402 à 435.

²⁴ A/HRC/30/39, par. 14.

²⁵ Luis Andres et al., *Doing More with Less: Smarter Subsidies for Water Supply and Sanitation* (Washington, Groupe de la Banque mondiale, 2019).

²⁶ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Manual on Human Rights Monitoring* (2001), chap. 8, p. 22.

²⁷ Aoife Nolan, « Privatization and economic and social rights », *Human Rights Quarterly*, vol. 40, n° 4 (1^{er} novembre 2018), p. 815 à 858.

fournisseurs crée un obstacle invisible à l'utilisation efficace et efficiente des ressources non financières.

IV. Obligations fondamentales minimales

31. Tous les droits de l'homme sont fondamentaux, et chacun d'eux fait naître un droit inviolable, un droit essentiel minimal qui devrait être reconnu à tous les individus en toutes circonstances. L'élément inviolable d'un droit est la base intangible ou le minimum essentiel qui doit être garanti à tous dans tous les contextes²⁸. Il indique un minimum en dessous duquel aucun État ne doit descendre, même dans des conditions défavorables ou face à des intérêts contraignants. Bref, le contenu fondamental minimal de chaque droit peut être comparé à un plancher en dessous duquel les conditions ne devraient pas tomber et à une maison offrant une structure matériellement possible et un environnement propice à l'exercice par les personnes des droits qui leur sont reconnus. Dans le cadre des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, ce niveau minimal essentiel ou l'essence même d'un droit fait naître des obligations qui incombent aux États. Chaque droit de l'homme consacré par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été déterminé de façon à couvrir un ensemble d'obligations fondamentales minimales que les États parties sont tenus de respecter immédiatement et de maintenir à tout moment²⁹. Le respect des obligations fondamentales minimales est intrinsèquement lié à l'objectif à long terme qu'est la réalisation progressive du droit à l'eau potable et à l'assainissement.

A. Obligations fondamentales constituant un plancher : les normes minimales

32. Dans le contexte du droit de l'homme à l'eau, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, au paragraphe 37 de son observation générale n° 15 (2002) sur le droit à l'eau, a énoncé neuf obligations fondamentales minimales constituant une base de référence initiale. Même si le Comité ne se réfère pas explicitement à l'obligation fondamentale du droit à l'assainissement, on peut supposer qu'elle consiste à assurer ce dont chaque personne a besoin pour sa santé, sa survie et pour mener une vie digne³⁰. La norme établie par le Comité offre un cadre général mais ne fournit pas, toutefois, des orientations suffisantes pour que les États puissent se conformer à ces obligations, aussi doit-elle être complétée par des éléments pratiques.

33. La norme minimale se réfère-t-elle à 25 litres d'eau par personne et par jour ou à une latrine située à 500 mètres du foyer ? De nombreux praticiens sont déçus du fait que le droit international des droits de l'homme n'offre pas de réponse prescriptive simple à de telles questions. La raison de ce manque de normes prescriptives apparaît clairement lorsque l'on replace les questions dans leur contexte. La consommation d'eau quotidienne dépend, entre autres, de l'âge et de l'état de santé d'une personne, ainsi que du climat de la région où elle vit. La quantité d'eau dont les femmes ont besoin pour leur hygiène personnelle et pour boire diffère de celle dont les hommes ont besoin, tout comme elle peut différer de celle dont a besoin une personne qui prend régulièrement un médicament donné. Pour diverses raisons, certaines personnes ont besoin de plus d'eau que d'autres³¹. En tenant compte de ces éléments contextuels, le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement nous indique que nous devons assurer un niveau de vie adéquat, ce qui pourrait, par exemple, nécessiter une latrine ou des toilettes à l'intérieur de la maison, une quantité d'eau suffisante ou un robinet d'eau à la maison pour se laver les mains, ainsi que des installations adéquates pour les pratiques liées à l'hygiène menstruelle.

²⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3, par. 10.

²⁹ Ibid.

³⁰ A/HRC/39/55, par. 14.

³¹ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 15, par. 12 a).

34. La norme minimale requise par chaque individu diffère selon le contexte, aussi ne peut-il pas y avoir de norme minimale universelle. Il s'ensuit donc que les obligations fondamentales minimales doivent être fixées en tenant compte de ce contexte. L'exercice des droits de l'homme passe par une transformation de l'approche, qui doit devenir qualitative pour évoluer vers des questions centrées sur les personnes et l'environnement économique et social dans lequel elles vivent et travaillent. Par conséquent, le Rapporteur spécial ne tente pas de fixer ou de suggérer des obligations fondamentales minimales relatives au droit à l'eau et à l'assainissement. Il se borne à fournir des éléments conceptuels et empiriques pour éclairer les processus que les États mettent en œuvre pour s'acquitter de leurs obligations fondamentales minimales relatives au droit à l'eau et à l'assainissement.

1. Disponibilité

35. Pour garantir la disponibilité de l'eau et de l'assainissement, les États doivent assurer l'accès à la quantité d'eau essentielle, suffisante et salubre pour les usages personnels et domestiques, afin de prévenir les maladies³². En précisant la « quantité d'eau essentielle », le Comité des droits économiques, sociaux et culturels note que si 20 à 25 litres par personne et par jour suffisent pour assurer la survie d'une personne, cette quantité pose un risque sanitaire élevé, car l'hygiène ne peut être assurée³³. La quantité minimale d'eau considérée comme essentielle varie selon les États : en Italie, par exemple, les personnes vivant sous le seuil de pauvreté national ont droit à 50 litres par personne et par jour³⁴.

36. La quantité moyenne d'eau nécessaire à la survie d'une personne doit être considérée en fonction du contexte. Ainsi, lors de la pandémie de coronavirus (COVID-19), le niveau d'eau considéré comme nécessaire pour l'usage domestique doit inclure l'eau pour le lavage fréquent des mains, qui est le principal moyen de prévenir la propagation de la maladie. Les questions suivantes pourraient fournir des indications :

a) Quelle est la quantité essentielle d'eau et quel est le niveau essentiel d'assainissement nécessaires pour qu'une personne ou un groupe spécifiques dans des conditions sociales, économiques et environnementales spécifiques évitent des risques intolérables pour la santé et pour que leur intimité et leur dignité soient respectées ?

b) Combien de temps faut-il aux particuliers pour collecter la quantité minimale d'eau dont ils ont besoin ?

2. Accessibilité

37. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels fournit des orientations sur l'accès physique aux installations ou services d'alimentation en eau, en d'autres termes sur la manière de garantir qu'il y ait un nombre suffisant de points d'eau à une distance raisonnable du foyer et que la sécurité personnelle ne soit pas menacée lorsqu'il faut accéder physiquement à l'eau. Dans un rapport d'étape, le Programme commun OMS/UNICEF de suivi de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de l'hygiène mentionne trente minutes comme temps normal pour aller à une source d'eau et en revenir. Cette façon quantitative de mesurer ce qu'est une distance raisonnable ne tient cependant pas compte de l'environnement que constitue le chemin emprunté ni de la personne qui parcourt cette distance.

38. Une mesure du niveau essentiel d'accessibilité ne devrait pas se concentrer sur la distance mais sur les éléments qui entravent l'accès physique et les menaces et risques potentiels liés à cet accès. Par exemple, il convient de se poser les questions suivantes :

a) Qui se déplace pour aller chercher de l'eau ou utiliser les toilettes et quelles sont les caractéristiques physiques et sociales de cette personne ?

³² Ibid., observation générale n° 15, par. 37 a).

³³ Ibid., observation générale n° 15, note de bas de page 14.

³⁴ Informations communiquées par l'Italie.

- b) Quels types d'installations d'approvisionnement en eau et d'assainissement sont accessibles à toutes les personnes concernées, y compris les personnes âgées, les enfants et les personnes handicapées ?
- c) Quel est le milieu environnant et quelles sont les caractéristiques du trajet entre le domicile et la destination ?
- d) Les menaces ou les risques sont-ils répandus dans la région ?

3. Abordabilité

39. L'abordabilité, en tant que critère relatif aux droits de l'homme, s'entend du fait que les installations et services d'approvisionnement en eau, d'assainissement et d'hygiène sont accessibles à un prix abordable pour tous. Une façon simple de mesurer l'abordabilité est d'utiliser le pourcentage des dépenses ou revenus totaux du ménage consacré à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène – le seuil étant généralement fixé entre 2 et 6 %³⁵. En outre, les seuils d'abordabilité adoptés par les organismes internationaux diffèrent : ainsi, le seuil fixé par le PNUD est de 3 %, celui de l'Organisation de coopération et de développement économiques de 4 % et celui de la Banque asiatique de développement de 5 %. Ces seuils, qui sont basés sur des données chiffrées, peuvent être arbitraires et ne tiennent pas compte de la diversité de la composition et des besoins des ménages. En outre, ils ne reflètent pas les coûts des services hors raccordement aux réseaux, dont dépendent les plus vulnérables et les plus défavorisés. Une autre façon d'identifier l'abordabilité minimale est liée à l'idée que le paiement de ces services ne doit pas limiter la capacité des personnes d'acquérir d'autres biens et services de base garantis par les droits de l'homme³⁶.

40. Il est inapproprié de fixer une norme d'abordabilité généralement applicable au niveau mondial, car une telle norme serait arbitraire et ne pourrait pas refléter les difficultés auxquelles les gens se heurtent dans la pratique et le contexte dans lequel ils vivent, y compris le montant qu'ils doivent consacrer à l'exercice d'autres droits de l'homme. Le cadre des droits de l'homme prévoit cependant un ensemble important de paramètres pour le processus de fixation des normes d'abordabilité, qui soulève les questions suivantes :

- a) Quelles sont les circonstances économiques spécifiques dans lesquelles vivent les individus et les groupes concernés ?
- b) Dans quelle mesure le coût de l'eau et de l'assainissement affecte-t-il l'exercice des autres droits ?
- c) Les politiques et programmes nationaux prévoient-ils des mesures spécifiques et ciblées pour protéger les personnes vivant dans la pauvreté, telles que des subventions, des protections sociales minimales et des tarifs sociaux ? Ces mesures sont-elles suffisamment spécifiques et affinées pour cibler les personnes les plus démunies ?

41. Une obligation minimale qui s'applique de façon transversale au contenu normatif est l'interdiction d'interrompre l'accès aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement lorsque les usagers ne sont pas en mesure de payer pour ces services. Déconnecter des individus et des ménages des réseaux d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement parce qu'ils n'ont pas les moyens financiers de payer pour ces services est une violation du droit à l'eau et à l'assainissement. Les États ont l'obligation immédiate de promulguer des lois et d'adopter des politiques ou des cadres réglementaires pour interdire l'interruption des services en raison de l'incapacité de payer. Ainsi, en Italie, il est spécifiquement interdit de déconnecter les résidents vivant sous le seuil de pauvreté national et les institutions publiques³⁷.

³⁵ Henri Smets, « Quantifying the affordability standard », in *The Human Right to Water: Theory, Practice and Prospects*, Malcolm Langford et Anna Russell (éd.) (Cambridge, Cambridge University Press, 2017), p. 293 et 294.

³⁶ A/HRC/30/39, par. 25.

³⁷ Informations communiquées par l'Italie.

4. Sûreté

42. Les États sont tenus de prendre des mesures pour prévenir la transmission de maladies par l'approvisionnement en eau, l'assainissement et l'hygiène. Le Rapporteur spécial prend acte des Directives de qualité pour l'eau de boisson³⁸. Sur la base de ces directives mondiales, chaque État identifie des normes et des paramètres pour réglementer la qualité de l'eau, en fonction du contexte et de la priorité touchant à la qualité de l'eau, ainsi que des mesures de vérification et de surveillance de la qualité. Les paramètres des tests doivent être contextualisés par rapport aux principaux facteurs environnementaux et économiques de la contamination de l'eau dans chaque État. En ce qui concerne la sûreté de l'assainissement, l'élimination adéquate des excréments, des eaux usées et des boues doit être réglementée et mise en œuvre afin de protéger la santé des populations et de sauvegarder le droit des agents d'assainissement à des conditions de travail justes et favorables.

43. Il incombe aux États de planifier les politiques, les réglementations et les interventions de base pour la sûreté des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, afin de garantir que ces services ne contribuent pas à la propagation de maladies. Dans le cadre de l'établissement de la base de référence, et afin d'assurer une sûreté minimale, il convient de se poser les questions suivantes :

a) Existe-t-il des lois ou des règlements qui établissent des normes en matière d'eau de boisson qui sont conformes aux directives internationales les plus récentes ?

b) Existe-t-il un organisme gouvernemental, dans le secteur de la santé, ayant pour mandat de surveiller la qualité de l'eau ?

c) Les fournisseurs d'eau ont-ils de claires obligations en matière de vérification de la qualité de l'eau ?

d) Existe-t-il des lois ou des règlements sur l'élimination sûre des excréments, des eaux usées et des boues ? Existe-t-il un organisme gouvernemental ayant pour mandat de superviser ces procédures d'élimination sûre ?

B. Les obligations minimales constituant un environnement favorable comme une maison

1. Politiques, lois et réglementations

44. Les obligations fondamentales minimales prévues par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels comprennent des mesures initiales et immédiates que les États doivent prendre afin d'adopter et de mettre en œuvre, au niveau national, une stratégie et un plan d'action en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement visant l'ensemble de la population, en accordant une attention particulière à ceux qui sont en situation de vulnérabilité³⁹. Elles comprennent également des efforts visant à faire du droit à l'eau et à l'assainissement un droit justiciable en le reconnaissant explicitement dans le système juridique interne. Ces obligations ont un effet immédiat et font partie des obligations fondamentales minimales de l'État.

45. Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, la création d'un environnement favorable passe par la mise en place et le maintien d'institutions, de réglementations et de processus qui garantissent la durabilité de la fourniture des services⁴⁰. Dans le contexte des droits de l'homme, pour assurer cet environnement favorable, les États doivent faire en sorte que les acteurs soient tenus d'assurer l'exercice des droits de l'homme, en mettant en place des mécanismes pour leur demander de rendre des comptes. L'introduction de cadres juridiques et réglementaires nationaux qui reconnaissent le droit à l'eau et à l'assainissement est essentielle à cet égard, car elle crée une base juridique permettant de clarifier les rôles, les obligations et les responsabilités en matière de droits de l'homme des

³⁸ OMS, *Directives de qualité pour l'eau de boisson*, 4^e édition (2017).

³⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 15, par. 37 f).

⁴⁰ UNICEF, *Renforcer les environnements favorables au secteur eau, assainissement et hygiène (EAH)* : Note d'orientation (mai 2016).

acteurs responsables, leur obligation de fournir des éclaircissements et des informations et de mettre en place des mécanismes d'application pour pouvoir demander aux acteurs de rendre des comptes⁴¹.

2. Non-discrimination et égalité

46. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a déclaré que les obligations fondamentales minimales des États comprennent l'obligation d'assurer une répartition équitable de tous les équipements et services disponibles⁴². En d'autres termes, les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement doivent être fournis sur une base non discriminatoire et il n'est pas approprié de procéder comme si l'ensemble de la population avait des chances égales d'avoir accès aux services. De fait, il faut accorder une plus grande attention à ceux qui sont non desservis ou mal desservis afin de faire en sorte que la disparité entre ceux qui ne sont pas desservis et ceux qui le sont soit progressivement éliminée. Les efforts visant à mettre fin aux inégalités en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement doivent être déployés de manière globale, en veillant à ce que les collectivités soient en mesure de participer activement au processus et de faire part de leurs préoccupations et de leurs vues concernant les services qui leur sont fournis et ceux qu'elles souhaitent et dont elles ont besoin. Cette participation doit se faire avec un accès complet à l'information, y compris l'information sur le niveau des services fournis aux participants comparé aux services fournis aux autres groupes.

47. Avant de s'acquitter de leur obligation fondamentale minimale consistant à garantir une répartition égale des services, les États doivent repérer et surveiller les motifs de discrimination et les causes structurelles sous-jacentes de la discrimination en s'appuyant sur des données désagrégées. L'ensemble spécifique des motifs de discrimination interdits par le droit international des droits de l'homme fournit des indications utiles sur les variables qui devraient être utilisées pour la désagrégation des données afin de repérer et de combattre les inégalités persistantes.

V. Mise en œuvre de l'obligation de réalisation progressive

48. L'obligation de réalisation progressive reflète la nécessité pour les États d'aller au-delà des niveaux minimaux de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement et d'utiliser au maximum leurs ressources disponibles. Cela dit, il y a un manque notable de clarté quant à la manière dont ces obligations sont ou peuvent être traduites dans les réalités nationales dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement et dont le respect de ces obligations par les États peut être correctement surveillé. Faute de clarté quant à ce qui constitue l'obligation fondamentale minimale au regard du droit à l'eau et à l'assainissement et aux mesures concrètes visant à remplir l'obligation de réalisation progressive, peu de choses ont été faites pour étudier la manière dont les États devraient s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels fournit une ligne directrice générale selon laquelle les mesures prises par les États doivent avoir un caractère délibéré, concret et viser aussi clairement la réalisation des obligations reconnues dans le Pacte⁴³. Non seulement le Rapporteur spécial pose les questions spécifiques ci-dessus, mais il fournit aussi une ligne directrice générale non exhaustive que les États doivent suivre lorsqu'ils mettent en œuvre l'obligation de réalisation progressive.

⁴¹ A/73/162.

⁴² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 15, par. 37 e).

⁴³ Ibid., observation générale n° 15, par. 17, et observation générale n° 3, par. 2.

A. Trouver un équilibre entre réalisation verticale et réalisation horizontale

49. L'obligation incombant aux États d'assurer progressivement l'exercice du droit à l'eau et à l'assainissement signifie que les États devraient prendre des mesures pour donner la priorité aux personnes les plus vulnérables (réalisation horizontale) et faire en sorte que l'exercice du droit à l'eau et à l'assainissement atteigne un niveau plus élevé (réalisation verticale). Dans le cadre de cet équilibre, la question se pose de savoir s'il convient d'abord de progresser horizontalement, en assurant la couverture universelle d'un niveau de service de base, ou verticalement, en assurant un niveau de services plus élevé par la mise en place, par exemple, de réseaux de canalisations. Ce compromis est plus complexe et plus nuancé lorsqu'il est abordé en profondeur. Premièrement, l'option consistant à donner la priorité à la réalisation horizontale ne concerne pas seulement l'extension des services, mais implique aussi de définir le niveau des services à fournir à tous. Deuxièmement, la réalisation verticale implique non seulement de définir le niveau de service à atteindre, mais aussi de préciser quels groupes bénéficieront de l'amélioration des services – en d'autres termes, dans quelle mesure les inégalités seront combattues.

50. Alors que certains États peuvent considérer qu'ils font des progrès en matière d'accès aux services, ils peuvent en fait générer de plus grandes inégalités. Ainsi, alors que le Mozambique a augmenté la couverture des installations sanitaires de base de 20 % entre 2000 et 2017, l'écart d'accès entre les plus riches et les plus pauvres y a augmenté de 30 %⁴⁴. Ces chiffres indiquent que les États peuvent promouvoir l'accès à l'eau et à l'assainissement d'une manière qui profite aux segments privilégiés de la société, laissant encore plus de côté ceux qui sont en situation de vulnérabilité. Il se peut donc qu'ils n'orientent pas leurs efforts dans le plein respect des principes des droits de l'homme. Devant les exigences parfois contradictoires qui consistent à fournir un accès à davantage de personnes et à parvenir à un niveau de service entièrement conforme aux normes relatives aux droits de l'homme, la question cruciale qui se pose aux États est celle de savoir comment définir les priorités.

Ligne directrice : non-discrimination et égalité

51. Pour résoudre ce dilemme, le droit à la non-discrimination et à l'égalité peut offrir une perspective de base et une voie vers une solution. Comme le Rapporteur spécial l'a souligné tout au long de son mandat, l'égalité et la non-discrimination ont des implications importantes pour l'établissement des priorités⁴⁵. Les États devraient adopter une approche globale pour la mise en œuvre des projets d'eau et d'assainissement et progresser vers une couverture quantitative et qualitative accrue tout en éliminant les inégalités et les discriminations. Par conséquent, accorder une plus grande attention aux droits de l'homme dans les plans et les projets contribuerait à rééquilibrer la fourniture des services en faisant en sorte que l'augmentation de l'accès n'ait pas pour effet d'accroître les inégalités entre les groupes, en s'attachant en priorité à ne pas faire de laissés-pour-compte. À cette fin, les États doivent envisager de fournir un accès universel au plus haut niveau de service et planifier la voie conduisant à cet objectif. Les États doivent avoir une vision à long terme et planifier la manière dont l'extension et l'amélioration des services progresseront dans le temps, en faisant en sorte qu'il n'y ait aucune discrimination au cours du processus et que les exigences des différents individus et groupes soient satisfaites, en accordant une attention particulière aux besoins des personnes en situation de vulnérabilité.

B. Convient-il de fixer des priorités dans le cadre des obligations fondamentales minimales ?

52. Le fait qu'un État connaisse une situation d'urgence ou une crise financière ne modifie pas le caractère ou la teneur de ses obligations fondamentales, dont il doit toujours

⁴⁴ OMS et UNICEF, *Progress on Household Drinking Water, Sanitation and Hygiene: 2000-2017* (New York, 2019), p. 35.

⁴⁵ A/70/203, par. 82.

s'acquitter immédiatement. Toutefois, étant donné les impératifs et l'urgence de la situation, les États peuvent décider de ne s'acquitter de leurs obligations qu'aux niveaux requis pour garantir le minimum essentiel de l'exercice du droit à l'eau et à l'assainissement sans progresser vers son plein exercice. Par exemple, il a été démontré que chercher à satisfaire les besoins en eau du point de vue à la fois quantitatif et qualitatif est une cause de conflits. Dans certaines situations, la quantité d'eau est explicitement privilégiée par rapport à la qualité de l'eau ; dans d'autres, la priorité est accordée à la disponibilité de l'eau par rapport aux autres facteurs. Par exemple, pendant la pandémie de COVID-19, l'accent a été mis sur la disponibilité d'une quantité d'eau suffisante en raison de la nécessité de se laver fréquemment les mains pour éviter de contracter le virus⁴⁶. D'autre part, la sûreté de l'eau doit être prioritaire lorsque la source d'eau disponible est fortement contaminée. La question se pose de savoir si, dans certaines situations exceptionnelles, un élément donné du contenu normatif doit être privilégié par rapport à d'autres.

Ligne directrice : donner la priorité aux personnes les plus vulnérables

53. En réalité, il est rarement possible pour un État d'atteindre les niveaux minimaux pour l'ensemble du contenu normatif du droit à l'eau et à l'assainissement et de continuer à se conformer à cette norme tout au long des situations d'urgence et des crises financières. Par défaut, tout en visant à s'acquitter de l'obligation fondamentale minimale dans l'ensemble du contenu normatif, les États décident quelle partie du contenu normatif du droit à l'eau et à l'assainissement doit être appliquée en priorité et quelles seront les priorités par la suite. Le cadre des droits de l'homme n'apporte aucune réponse définitive aux questions relatives à l'établissement des priorités, car il convient d'apporter une réponse à chaque question en fonction du contexte particulier dans lequel elle se pose. Il fournit toutefois des indications fondées sur les concepts relatifs aux droits de l'homme, en particulier l'obligation de cibler et de privilégier les plus défavorisés de façon à réaliser le droit à l'égalité⁴⁷. En appliquant cette ligne directrice à la situation spécifique de la pandémie de COVID-19, les réponses devraient viser à garantir l'accès à l'eau et aux installations d'hygiène aux personnes sans domicile fixe, aux migrants et aux demandeurs d'asile vivant dans des espaces publics et à ceux qui vivent dans des établissements informels où l'accès à l'eau et à l'assainissement est insuffisant.

C. Peut-on considérer le respect des obligations fondamentales minimales comme un préalable à la réalisation progressive ?

54. Les obligations fondamentales minimales constituent le fondement de la réalisation progressive des droits, établissant la base à partir de laquelle les États devraient s'efforcer de remplir pleinement leurs obligations en matière de droits de l'homme. Cela signifie que même lorsqu'un État a, dans une situation idéale, rempli toutes ses obligations fondamentales minimales, il doit poursuivre ses efforts pour assurer la pleine réalisation du droit à l'assainissement et à l'eau. Cette obligation peut présenter un dilemme pour les États : le respect de leurs obligations fondamentales minimales est-il un préalable à la prise de mesures supplémentaires pour assurer la réalisation progressive du droit à l'eau et à l'assainissement ? Une analyse théorique de l'interaction entre les deux concepts conduit à répondre positivement, mais dans la réalité, il est rarement simple de commencer par s'acquitter des obligations fondamentales minimales avant de commencer à prendre d'autres mesures, cela donnant lieu à une myriade de processus. Les États comptent, entre autres, des populations rurales et urbaines, des établissements formels et informels, des groupes autochtones, des migrants, des réfugiés, des sans-abri, des populations difficiles à atteindre. La manière dont chaque élément du contenu normatif et des principes des droits de l'homme sont mis en œuvre pour l'ensemble de la population au fil du temps peut varier grandement.

55. Des éléments du contenu normatif s'appliquent à la fois aux obligations immédiates et aux obligations progressives, qui ne sont pas interdépendantes. Ainsi, l'abordabilité constitue une obligation fondamentale minimale en ce sens que des socles de protection

⁴⁶ Voir www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25738&LangID=E.

⁴⁷ A/70/203, par. 81.

sociale doivent être établis pour la population économiquement vulnérable. L'amélioration des systèmes de tarification et l'évaluation de leurs incidences devraient toutefois être continues et progressives. Un État n'a pas besoin d'attendre que des socles de protection sociale soient établis pour prendre des mesures visant à améliorer le système de tarification. Un autre exemple est lié à la qualité et à la sûreté de l'eau. Après avoir atteint un certain niveau de sécurité sanitaire de l'eau, un État peut progresser davantage en matière de mesures préventives. Ainsi, la Finlande a modifié sa loi sur les services liés à l'utilisation de l'eau en 2014 pour garantir la durabilité et la fiabilité des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, même en cas d'incidents et d'effets liés aux changements climatiques⁴⁸. Par conséquent, se conformer à une norme spécifique de qualité de l'eau n'est pas un préalable à la mise en œuvre de mesures préventives visant à atténuer les changements climatiques.

Ligne directrice : approche contextuelle et globale

56. L'obligation fondamentale minimale et l'obligation de réalisation progressive n'impliquent pas de suivre un processus étape par étape en suivant une recette ou un ensemble d'éléments et d'instructions rigides. Les efforts faits par les États qui doivent à la fois s'acquitter des obligations fondamentales minimales et de l'obligation de réalisation progressive ne sont pas comparables à la réalisation d'un plat donné en suivant une recette, mais plutôt à la direction par un chef de toute une brigade de cuisine, en supervisant et en surveillant tout continuellement. De même, les États, tout en faisant en sorte que l'ensemble de la population exerce les éléments essentiels du droit à l'eau et à l'assainissement, devraient en même temps planifier la manière dont ils réaliseront progressivement ce droit et commencer à agir à cette fin. Les États doivent étendre l'obligation fondamentale minimale à tous, mais cela ne doit pas les empêcher d'améliorer simultanément les services dispensés à certains. Sans qu'il y ait un ordre de mise en œuvre préétabli, les États pourraient, tout en mettant en œuvre certaines des obligations fondamentales minimales, progresser concernant d'autres éléments. Cela devient plus clair lorsque l'on considère la pratique répandue de la décentralisation des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement : un gouvernement local peut prévoir de mettre en œuvre l'obligation de réalisation progressive sans attendre que d'autres parties du pays s'acquittent de leurs obligations fondamentales minimales.

D. Régression

57. Par régression on entend des mesures directes ou indirectes qui entraînent un retour en arrière dans l'exercice des droits de l'homme⁴⁹. Un exemple clair de régression directe et de violation des droits de l'homme en matière de droit à l'eau et à l'assainissement est l'interruption des services liés à l'eau en raison de l'incapacité de payer. Un autre exemple est le cas où des décisions injustifiées ou disproportionnées prises par l'État en matière de dépenses publiques consacrées à l'eau et à l'assainissement se traduisent par une régression dans l'accès aux services. Cela peut résulter d'une détérioration de l'infrastructure, d'une dégradation de la qualité de l'eau ou d'une diminution de la sûreté de la gestion des boues. D'autres mesures régressives vont de la diminution constante des crédits budgétaires alloués aux programmes d'eau et d'assainissement, du licenciement de personnel technique essentiel et de l'autorisation d'un projet qui aura des effets préjudiciables sur l'accès à l'eau des communautés à la restriction des prestations de sécurité sociale, notamment du fait de la suppression ou de la diminution des subventions pour l'accès à l'eau.

58. En outre, l'interdiction de la régression peut également imposer aux États l'obligation de réduire ou d'atténuer les facteurs susceptibles d'accroître le risque de régression à l'avenir. Cette obligation ressort bien de l'examen des mesures d'atténuation et d'adaptation qui doivent être prises pour faire face aux changements climatiques, en particulier les mesures visant à garantir la disponibilité de l'eau. Si les effets des

⁴⁸ Informations communiquées par la Finlande.

⁴⁹ A/HRC/24/44, par. 14.

changements climatiques ne sont pas maîtrisés, ils continueront à nuire fortement à l'exercice par les populations, en particulier celles qui sont en situation de vulnérabilité, de leur droit à l'eau et à l'assainissement. Il est donc essentiel que les États jouent un rôle actif à la fois dans la mise en place de mesures d'atténuation pour prévenir les effets des changements climatiques et dans la prise en compte de ces effets lors de la planification de la réalisation progressive du droit à l'eau et à l'assainissement.

Lignes directrices : prévention et durabilité

59. Le principe de durabilité peut inciter les États à éviter de prendre des mesures qui équivaudraient à une régression et à réduire ou à atténuer les facteurs qui poseraient un risque de régression à l'avenir. Dans le contexte de l'eau et de l'assainissement, la durabilité est pertinente à plusieurs égards. En ce qui concerne la disponibilité de l'eau, la surexploitation des ressources en eau par l'agro-industrie et dans le cadre de projets gigantesques qui consomment des quantités d'eau considérables pourrait conduire à ne pas donner la priorité à l'allocation de l'eau pour les usages personnels et domestiques des générations actuelles et futures⁵⁰. En ce qui concerne l'abordabilité, en application du principe de durabilité, il peut être nécessaire d'imposer une certaine forme de tarification aux usagers afin de garantir des niveaux d'investissement suffisants pour réaliser progressivement le droit à l'eau et à l'assainissement. En même temps, du point de vue des droits de l'homme, les États devraient être conscients du fait que les redevances et autres frais de service peuvent avoir un effet régressif sur l'exercice des droits, en particulier lorsque les redevances sont élevées, ce qui conduit les gens à éviter d'utiliser les services et fragilise la santé publique⁵¹. Un autre domaine pertinent est la durabilité des services et des installations, c'est-à-dire la continuité et l'amélioration des services et des installations au fil du temps⁵². La privatisation des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement soulève des préoccupations liées à la durabilité, car souvent les entreprises privées s'abstiennent d'investir dans l'expansion, l'amélioration ou la maintenance des infrastructures, surtout lorsque leurs contrats doivent prendre fin de façon imminente.

E. Justification de la non-conformité

60. Dans certaines situations, l'action ou l'inaction des États qui constitue une régression ou la non-réalisation progressive des droits peut être justifiée. Tout laisse supposer que les mesures régressives en matière de droit à l'eau et à l'assainissement sont interdites par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, sauf lorsque les États peuvent démontrer que la régression était inévitable malgré l'utilisation de toutes les ressources disponibles⁵³. Lorsque les États invoquent une pénurie de ressources pour expliquer les mesures régressives prises, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels examine ces explications dans le contexte du pays concerné, à la lumière d'un certain nombre de critères objectifs⁵⁴. Ces justifications doivent toutefois être comprises sous réserve que les États n'ont négligé aucun effort pour améliorer la manière dont ils exécutent leur budget, en dépensant tous les fonds alloués de manière opportune et efficace⁵⁵.

61. Toutefois, il faut également comprendre que cette « utilisation du maximum de ressources disponibles » ne constitue pas un motif par défaut pour toutes les justifications autorisées. Même lorsque les ressources sont très limitées, les États doivent toujours montrer qu'ils ont utilisé ces ressources pour donner effet aux droits dans la mesure du possible. En particulier, ce principe ne modifie pas le caractère immédiat de l'obligation et, par conséquent, même lorsque les États connaissent une pénurie de ressources, ils doivent respecter leurs obligations fondamentales minimales. En bref, les États ont la possibilité de déterminer les niveaux de ressources qu'ils peuvent allouer pour réaliser les droits

⁵⁰ A/74/197, par. 19 à 22.

⁵¹ A/HRC/30/39, par. 29 à 31.

⁵² A/70/203, par. 36.

⁵³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 15, par. 19.

⁵⁴ E/C.12/2007/1, par. 10.

⁵⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3, par. 10, et observation générale n° 15, par. 41.

économiques, sociaux et culturels, et la manière de hiérarchiser l'affectation de ces ressources à l'exercice des différents droits.

Ligne directrice : transparence et obligation de rendre des comptes

62. Pour éviter que le principe de l'utilisation du maximum de ressources disponibles ne soit mal utilisé ou exploité pour justifier le fait que des États manquent à leurs obligations, des garanties doivent être mises en place pour garantir que les États utilisent effectivement le maximum de leurs ressources disponibles. Plusieurs dimensions du « maximum de ressources disponibles », en particulier l'allocation et les dépenses maximales, devraient être accompagnées de mesures visant à assurer la transparence. En Colombie, par exemple, le système national d'investissement dans l'eau potable et l'assainissement de base contrôle les dépenses des ressources financières dans le secteur, en particulier les ressources qui sont transférées aux gouvernements locaux, avec une composante spéciale chargée de surveiller les conditions particulières des zones rurales⁵⁶.

VI. Suivi

63. Les États ont l'obligation de suivre leur respect et leur mise en œuvre des droits de l'homme et de concevoir des plans nationaux qui définissent ces processus de suivi, qui devraient être revus régulièrement pour s'assurer qu'ils répondent aux besoins de la population⁵⁷. Plusieurs méthodes ont été adoptées pour évaluer et contrôler le respect de l'obligation de réaliser progressivement les droits de l'homme.

A. Méthodes d'évaluation et de suivi

1. Suivi quantitatif et qualitatif

64. En général, la méthode la plus répandue de suivi de la réalisation progressive est l'utilisation d'indicateurs et de repères. Dans le contexte des objectifs de développement durable, les indicateurs et les points de repère sont devenus la méthode prédominante pour suivre les progrès des États dans la modernisation des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement. En tant que responsable du suivi des progrès enregistrés dans la réalisation des cibles 6.1 et 6.2 des objectifs de développement durable, le Programme commun OMS/UNICEF de suivi de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de l'hygiène fournit des informations sur la situation de l'accès aux services d'approvisionnement en eau, d'assainissement et d'hygiène dans le monde et établit la base de référence pour le suivi de la mise en œuvre des objectifs de développement durable. Plusieurs autres possibilités de suivi existent, telles que l'« analyse de frontière stochastique »⁵⁸ et les « indicateurs faciles à évaluer »⁵⁹. Les indicateurs d'ordre structurel, de processus et de résultats forment un cadre global spécifique pour le suivi du droit à l'eau et à l'assainissement⁶⁰.

65. L'utilisation d'indicateurs et de points de repère est largement acceptée au niveau international, mais elle a également été critiquée comme étant insuffisante pour mesurer avec exactitude le respect par les États de l'obligation de réalisation progressive. Tout d'abord, la question de la légitimité se pose puisque le suivi à l'aide d'indicateurs et de points de repère nécessite l'accès à des données détaillées sur l'ampleur des progrès réalisés, que l'État lui-même collecte. Deuxièmement, étant donné la quantité de données et

⁵⁶ Informations communiquées par la Colombie.

⁵⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 15, par. 37 f).

⁵⁸ Benjamin Mason Meier et al., « Monitoring the progressive realization of the human rights to water and sanitation: frontier analysis as a basis to enhance human rights accountability », in *The Oxford Handbook of Water Politics and Policy*, Ken Conca et Erika Weinthal (éd.), Oxford, Oxford University Press, 2018.

⁵⁹ Ricard Giné-Garriga et al., « Monitoring sanitation and hygiene in the 2030 Agenda for Sustainable Development: a review through the lens of human rights », *Science of the Total Environment*, vol. 580 (février 2017).

⁶⁰ A/HRC/27/55/Add.4, annexe (en anglais seulement).

l'étendue de la couverture, la collecte de données doit se faire sur une longue période et les données collectées sont souvent publiées après un long délai. En outre, comme les exercices de collecte de données se concentrent sur les aspects quantitatifs et se déroulent au niveau national, ils ne tiennent pas compte du contexte dans lequel les obligations fondamentales minimales s'inscrivent, c'est-à-dire le niveau infranational.

66. Il est nécessaire de concevoir et de mettre en œuvre un suivi qualitatif de la réalisation progressive du droit à l'eau et à l'assainissement. Les chiffres seuls ne peuvent pas donner une image complète du niveau d'exercice des droits de l'homme, aussi les progrès réalisés ne peuvent-ils pas être mesurés simplement en compilant des chiffres. La norme de caractère approprié qui figure à l'article 8 du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et les critères d'évaluation élaborés par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels fournissent un cadre de suivi axé sur les mesures prises et les processus mis en place par les États. Ce cadre permet d'analyser, entre autres aspects, la manière dont les États décident d'allouer des ressources et dans quel délai les mesures ont été prises⁶¹. En outre, la norme de caractère approprié fait que la prise de décisions relative à la réalisation progressive des droits de l'homme doit être transparente et participative. Malgré cette interprétation, la norme de caractère approprié doit encore être clarifiée dans la pratique pour éviter toute incertitude dans le suivi de la réalisation progressive des droits de l'homme.

2. Suivi statique et dynamique

67. Le suivi peut être statique, en ce sens qu'il peut analyser une situation sur la base d'un instantané pris à un moment donné. En ce qui concerne les ressources, une analyse statique examine les ressources allouées à la réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement au cours d'un exercice budgétaire spécifique par rapport aux allocations faites à d'autres domaines de dépense. Cet exercice indique les priorités de l'État concerné et contribue à montrer si ses dépenses pour la réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement sont suffisantes dans le contexte de l'ensemble de ses dépenses⁶². Le Rapporteur spécial estime qu'il serait plus approprié de procéder à une analyse dynamique, qui consiste à comparer l'évolution de la réalisation des droits de l'homme dans le temps. L'ensemble de données relatives à au moins deux points dans le temps peut être rapproché d'indicateurs et de points de repère permettant de voir si les États font des progrès suffisants dans la réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement.

68. Un exemple spécifique de suivi dynamique du droit à l'eau et à l'assainissement se trouve dans le projet d'analyse de suivi du Rapporteur spécial, qui évalue la mise en œuvre des recommandations qu'il a faites dans les rapports de mission à l'issue de visites de pays officielles⁶³. Au cours de neuf visites de pays officielles, le Rapporteur spécial a évalué la situation des droits de l'homme dans le pays au moment de sa visite. D'autre part, dans le cadre du projet d'analyse de suivi, le Rapporteur spécial a évalué de manière dynamique la situation des droits de l'homme en comparant la situation au moment de la visite à celle au moment où l'analyse de suivi a été effectuée. Pour les évaluations de suivi, l'interprétation de la réalisation progressive a permis de classer celle-ci dans cinq catégories : progrès satisfaisants, progrès en cours, progrès limités, progrès non commencés et régression.

69. La catégorie « progrès limités » décrit les situations dans lesquelles des mesures ont été prises qui ne visent pas à réaliser le droit à l'eau et à l'assainissement ; de plus, les mesures ne sont ni délibérées ni concrètes. Par exemple, la simple mise à niveau du système national des technologies de l'information et de la communication ne débouche pas nécessairement sur une meilleure distribution de l'information relative à l'accès aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Dans les situations classées dans la catégorie « progrès limités », des mesures ont été prises mais les progrès sont lents, par exemple lorsqu'un projet de loi a été rédigé mais reste bloqué au même stade de la

⁶¹ E/C.12/2007/1, par. 8.

⁶² Lillian Chenwi, « Unpacking “progressive realisation”, its relation to resources, minimum core and reasonableness, and some methodological considerations for assessing compliance », *De Jure Journal*, vol. 742 (2013), p. 742 à 769.

⁶³ A/HRC/39/55, annexe.

procédure pendant plusieurs années sans progresser. En outre, dans les situations classées dans la catégorie « progrès limités », les mesures prises concernent le court terme et ne visent pas à régler des problèmes structurels et systémiques. La catégorie « progrès en cours » décrit les situations où des mesures ont été prises pour mettre en œuvre les recommandations, mais où la mise en œuvre reste partielle, par exemple lorsque l'hygiène menstruelle a fait l'objet d'une promotion dans des institutions mais pas encore dans les écoles. Dans les situations classées dans la catégorie « progrès en cours », des mesures pertinentes ont été prises pour donner suite aux recommandations, mais leur résultat n'est pas clair, par exemple lorsque des normes de qualité et des améliorations de la qualité de l'eau sont établies. Enfin, la catégorie « progrès satisfaisants » correspond aux situations dans lesquelles la mise en œuvre a été réussie ou est imminente.

70. Dans le cadre du suivi de la réalisation progressive du droit à l'eau et à l'assainissement, il est nécessaire d'adopter une approche intégrée et globale qui comporte plusieurs dimensions : tout d'abord, le contenu normatif devrait être évalué séparément, afin de permettre une évaluation approfondie qui tienne compte des dimensions qualitatives ; deuxièmement, cette évaluation distincte devrait être complétée par une évaluation intégrée qui couvre l'ensemble du contenu normatif ainsi que les principes des droits de l'homme ; troisièmement, le contenu normatif doit être évalué par rapport à l'utilisation du maximum de ressources disponibles.

B. Mécanismes de suivi

71. Au niveau international, les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme jouent un rôle notable dans le suivi de l'obligation des États de réaliser progressivement les droits. Lorsque le Comité des droits économiques, sociaux et culturels examine le respect par les États parties des obligations qui leur incombent au titre du Pacte, il dresse une liste de questions qui souvent ne contient pas des demandes d'informations spécifiques sur l'accès à l'eau et à l'assainissement, en englobant souvent le suivi du droit à l'eau et à l'assainissement dans le droit à un niveau de vie suffisant et le droit à la santé. Par conséquent, le suivi des obligations contraignantes est laissé aux mécanismes d'examen par les pairs tels que l'Examen périodique universel et aux mécanismes régionaux des droits de l'homme tels que le Protocole sur l'eau et la santé à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux. En outre, des entités telles que le Programme commun OMS/UNICEF de suivi de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de l'hygiène et des organes statistiques jouent également un rôle de suivi – pas nécessairement lié au cadre des droits de l'homme – sur la base des données fournies par les organismes nationaux de statistique. En outre, l'initiative Analyse et évaluation mondiales sur l'assainissement et l'eau potable d'ONU-Eau examine s'il existe un environnement favorable à la fourniture de services d'approvisionnement en eau, d'assainissement et d'hygiène, notamment par le biais de politiques et de plans nationaux.

72. Au niveau national, les institutions nationales des droits de l'homme et les médiateurs sont des mécanismes de contrôle qui protègent et promeuvent les droits de l'homme. Dans de nombreux États, cependant, leur mandat ne couvre pas le suivi du respect par l'État du droit à l'eau et à l'assainissement, une tâche le plus souvent laissée aux organismes de réglementation, qui souvent n'adoptent pas une approche de la réglementation fondée dans son ensemble sur les droits de l'homme⁶⁴. Parfois, les organisations de la société civile et les collectivités jouent également un rôle de suivi au niveau national.

⁶⁴ A/HRC/36/45.

VII. Observations finales

73. Alors que le Rapporteur spécial termine son mandat de six ans, il souhaite répondre à un commentaire que font de nombreux praticiens : les droits de l'homme ne sont pas clairs et ils représentent simplement des idéaux qui sont des châteaux en Espagne, agréables à contempler mais irréalistes et peu pratiques. Comme le montre le présent rapport, les droits de l'homme sont contextuels et n'apportent pas les solutions claires que beaucoup recherchent ; néanmoins, ils fournissent un cadre pour le respect de leurs normes. Ce qui convient pour un pays peut ne pas être la meilleure solution pour un autre et, par conséquent, le rôle d'un expert des droits de l'homme de l'ONU n'est pas de prescrire une solution standard mais plutôt de fournir des lignes directrices aux États, aux praticiens et à la société civile pour mettre en œuvre la réalisation progressive du droit à l'eau et à l'assainissement en tenant compte des contextes nationaux et locaux spécifiques.

74. Dix ans se sont écoulés depuis que le droit à l'eau et à l'assainissement a été explicitement reconnu comme un droit de l'homme⁶⁵, et pourtant il est encore nécessaire de préciser et de faire mieux comprendre comment mettre en œuvre l'obligation de réaliser progressivement ce droit. Dans ce rapport, en abordant la vaste portée de l'obligation de réalisation progressive, le Rapporteur spécial a fourni plusieurs lignes directrices et principes que les États devraient prendre en considération lors de la mise en œuvre de l'obligation de réaliser progressivement le droit à l'eau et à l'assainissement.

75. La pleine réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement ne peut être laissée aux seuls États. Le grand écosystème des droits de l'homme est composé d'autres acteurs, en particulier ceux qui suivent le respect par les États de leurs obligations, qui vont des organes conventionnels aux organismes statistiques, des organes nationaux aux organes internationaux et des organes gouvernementaux aux organes non gouvernementaux. Les acteurs privés travaillant dans le secteur de l'eau et de l'assainissement doivent comprendre qu'ils sont eux aussi liés par des obligations en matière de droits de l'homme, notamment lorsqu'ils fournissent des services qui leur ont été délégués par l'État et lorsque les obligations internationales de l'État en matière de droits de l'homme ont été incorporées dans la législation nationale. Le Rapporteur spécial recommande que les entités qui assurent le suivi introduisent et utilisent les questions d'orientation qui figurent dans le présent rapport pour cerner et évaluer la réalisation progressive du droit à l'eau et à l'assainissement.

⁶⁵ Résolution 64/292 de l'Assemblée générale. Voir également les informations sur la campagne organisée pour célébrer le dixième anniversaire de la reconnaissance du droit à l'eau et à l'assainissement disponibles à l'adresse www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/10Anniversary.aspx.