



DROITS DE L'HOMME
À L'EAU ET À L'ASSAINISSEMENT

A background graphic consisting of a grid with three lines: a black line, a red line, and a blue line. The area under the blue line is shaded in a light blue color. The lines fluctuate across the grid, creating a dynamic visual effect.

LA RÉGLEMENTATION DE SERVICES

et les droits
humains à l'eau et
à l'assainissement

A/HRC/36/45

Rapport à la 36ème session du Conseil des droits
de l'homme par le rapporteur spécial sur les droits
de l'homme à l'eau et à l'assainissement

Léo Heller

QU'EST-CE QUE LA RÉGLEMENTATION ?

La réglementation est le contrôle de la performance des services et doit être entreprise de manière à garantir le respect des droits humains à l'eau et à l'assainissement, ainsi que des principes qui les sous-tendent.

La réglementation est un élément essentiel des obligations des États en matière de droits humains, telles qu'elles sont dictées par le droit international des droits humains.

La réglementation doit être adaptée en fonction du contexte, des besoins et des problèmes locaux. Le droit international des droits humains ne prescrit pas de cadre réglementaire type.

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
- réglementation de la qualité des services
- 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, ainsi que des éléments de réglementation des relations avec les usagers ou des éléments de réglementation juridique et contractuelle.

QUEL EST LE RÔLE DE LA RÉGLEMENTATION ?

Un rôle déterminant revient à la réglementation dans la surveillance du respect par les prestataires de services du contenu normatif des droits humains 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 des droits en cause.

Les instances de réglementation ne devraient pas se limiter à une action de réglementation mais aussi soutenir et influencer les changements d'orientation au niveau de l'État dans le sens du cadre relatif aux droits humains.



Définition des termes

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.

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.

OBLIGATIONS DES ÉTATS

L'État est le principal responsable de la réalisation des droits humains 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 humains ; et
- (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 des droits humains à l'eau et à l'assainissement sans discrimination d'aucune sorte.

Les obligations des États relatives aux droits humains peuvent être regroupées autour de trois axes : le respect, la protection et la réalisation des droits humains.

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 les droits humains à l'eau et à l'assainissement ; 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.

L'obligation de *protéger* requiert des États qu'ils empêchent des tiers d'interférer d'une manière ou d'une autre avec la jouissance des droits humains 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'infraction.

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 des droits humains à l'eau et à l'assainissement, ainsi qu'à leur contribution à la pleine réalisation de ce droit.
- 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.
- 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.



OBLIGATIONS DES INSTANCES DE RÉGLEMENTATION

Les obligations des acteurs de la réglementation sont doubles : veiller à ce que leurs politiques, procédures et activités respectent les obligations internationales en matière de droits humains qui incombent à l'État touchant au droit à l'eau et à l'assainissement, ...

Le **Comité des droits économiques, sociaux et culturels** souligne que la jouissance des droits humains 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 réglementation.

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.

... et, au-delà d'un simple rôle de réglementation, 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 humains.

L'existence de politiques et stratégies nationales s'appuyant sur les droits humains 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 humains 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.

RESPONSABILITÉS DES PRESTATAIRES DE SERVICES

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 humains.
- Lorsque l'État délègue formellement ces services à des acteurs non étatiques, il ne peut se soustraire à ses obligations relatives aux droits humains 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 humains, notamment celle de se conformer au cadre réglementaire national et de respecter les droits humains à l'eau et à l'assainissement.

RÉGLEMENTATION DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

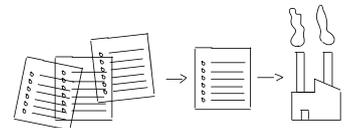
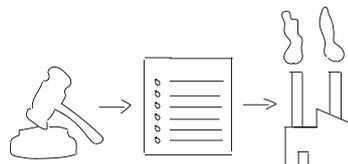
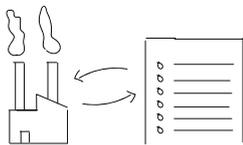
La réglementation doit être adaptée en fonction du contexte, des besoins et des problèmes locaux. Le droit international des droits humains ne prescrit pas de cadre réglementaire type.

Le plus important, dans l'optique des droits humains, 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 les droits humains à l'eau potable et à l'assainissement.



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.

TYPOLOGIE DES CADRES RÉGLEMENTAIRES



Autoréglementation

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.

Quelles sont les faiblesses de l'autorégulation ?

L'autoréglementation soulève de grosses difficultés 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. Les principes de l'impartialité, l'obligation de rendre des comptes, la transparence et la bonne gouvernance, peuvent être compromis.

Réglementation par contrat

Un contrat entre le gouvernement et le service public fixe les normes de service.

Les défis à relever peuvent inclure:

- 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.

Réglementation par un organisme de réglementation indépendant

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 humains, ce mode de réglementation peut grandement contribuer à la réalisation progressive des droits humains à l'eau et à l'assainissement.

En l'absence de politique nationale et de cadre pratique et juridique solide relatif au droits humains à l'eau et à l'assainissement, ces organismes éprouvent toutefois également des difficultés à réaliser ce droit.

FONCTIONS ESSENTIELLES DES INSTANCES DE RÉGLEMENTATION

1. ÉTABLISSEMENT DE NORMES

Sous l'angle des droits humains, l'objectif principal de la réglementation est de donner concrètement effet au contenu normatif de ces droits, comme exposé ci-après.

Disponibilité

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.

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.

Accessibilité

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 nuit.

Qualité et sécurité

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 radiologiques

Abordabilité

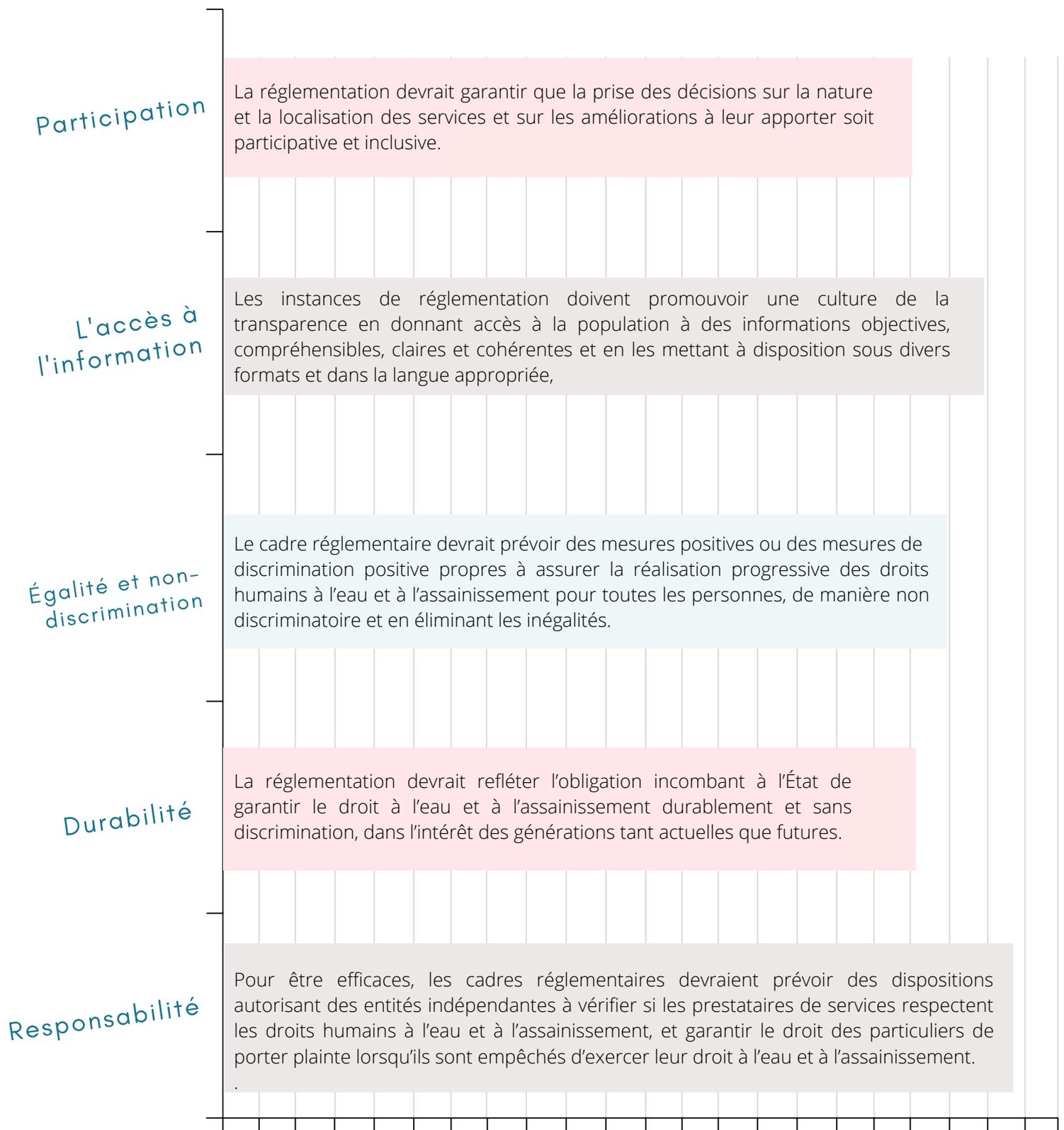
Il est essentiel que la viabilité financière ne devienne pas la priorité de la tarification, au détriment de l'impératif de prix abordable. Il faudrait au contraire concilier ces deux considérations.

Les cadres réglementaires devraient instaurer une interdiction pure et simple des coupures pour défaut de paiement.

Acceptabilité, intimité et dignité

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.

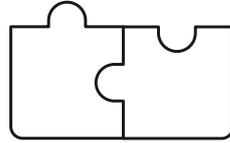
L'exercice des fonctions réglementaires en général, et l'élaboration de la réglementation en particulier, doivent respecter le cadre des droits humains, quel que soit l'organisme public ou étatique qui les exerce.



2. SURVEILLER LA MISE EN ŒUVRE

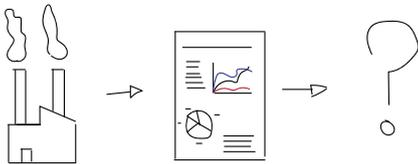
Les processus nationaux et locaux de surveillance permettent de rassembler des informations qui aident à recenser les éléments moteurs et les goulets d'étranglement, à détecter les lacunes et à évaluer les atouts et les difficultés ; ils sont donc essentiels à la réalisation des droits humains à l'eau et à l'assainissement.

Les acteurs de la réglementation doivent être en mesure de collecter, d'analyser et de diffuser des informations précises sur les performances de tous les prestataires de services.



Les prestataires de services ont la responsabilité de fournir aux acteurs réglementaires des informations complètes et fiables sur les services, notamment sur leur qualité, sur les plaintes reçues des utilisateurs et sur les difficultés rencontrées pour étendre les services aux zones les plus démunies.

Prestataires officiels de services



Comment les fournisseurs officiels (services publics) surveillent-ils les droits humains ?

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. 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.

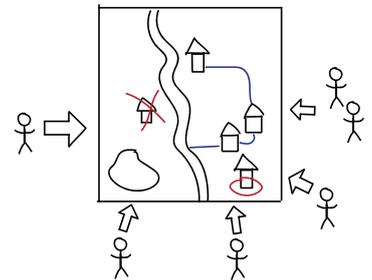
Prestataires informels de services

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. 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 humains. 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.

Comment les prestataires informels surveillent-ils les droits humains ?

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.

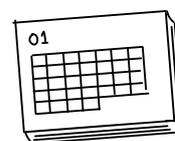


Organismes de réglementation

Comment les organismes de régulation s'assurent-ils qu'ils respectent les droits humains ?

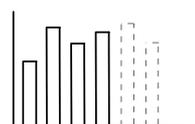
Dans leurs plans et leurs rapports d'activité, les organismes de réglementation devraient fournir des informations précises et pertinentes sur leurs politiques, procédures et activités et indiquer la manière dont ils contribuent à la mise en œuvre progressive des normes relatives aux droits humains.

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.



plans et rapports d'activités

informations sur leurs plans et procédures



3. GARANTIR LA RESPONSABILITÉ

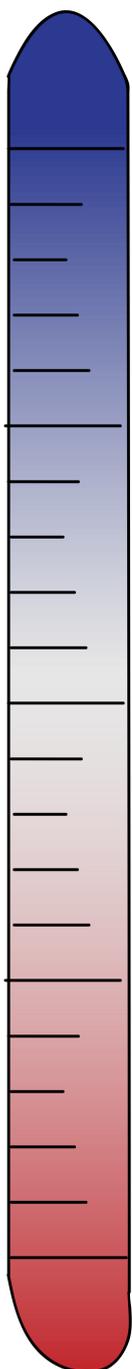
Pour garantir la responsabilité, il est possible d'instaurer des mécanismes nationaux d'ordre administratif, quasi judiciaire ou judiciaire.

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.

La responsabilité est multidimensionnelle !



Rôles et responsabilités clairement définis

Pour garantir la responsabilité, 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.

Force exécutoire et sanctions

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.

Instances indépendantes

Dans les pays qui ne se sont pas dotés d'un mécanisme de réglementation distinct mais où il existe une institution nationale des droits humains ou des bureaux du médiateur, les particuliers peuvent s'adresser à ces organismes indépendants pour obtenir réparation lorsque leurs droits humains à l'eau et à l'assainissement a été violé par un prestataire de services.

Mécanismes judiciaires

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 des droits humains à l'eau et à l'assainissement, conformément au droit international des droits humains.

RECOMMANDATIONS AUX ÉTATS

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

ÉTABLISSEMENT DE NORMES

- (a) D'adopter des politiques et stratégies relatives à l'eau et à l'assainissement qui incorporent les droits humains 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 les droits humains 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 des droits humains à l'eau et à l'assainissement sans discrimination aucune ;

SURVEILLER LA MISE EN ŒUVRE

- (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 ;

GARANTIR LA RESPONSABILITÉ

- (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 humains ;
- (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 des droits humains à l'eau et à l'assainissement.

RECOMMANDATIONS AUX INSTANCES DE RÉGLEMENTATION

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

ÉTABLISSEMENT DE NORMES

- (a) De se conformer aux obligations internationales incombant à l'État en matière de droits humains pour ce qui est des droits à l'eau et à l'assainissement et d'adopter des mesures ciblées en vue de la pleine réalisation de ce droit ;
- (g) D'appuyer et d'influencer l'élaboration de politiques et la modification de la législation dans le sens du respect des droit humains à l'eau et à l'assainissement ;

SURVEILLER LA MISE EN ŒUVRE

- (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 ;

GARANTIR LA RESPONSABILITÉ

- (b) D'instituer une surveillance indépendante du respect par les prestataires de services du contenu normatif des droits humains 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 ;
- (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 des droits humains 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.