



Assemblée générale

Distr. générale
29 juin 2010
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Quinzième session

Point 3 de l'ordre du jour

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

Rapport de l'experte indépendante, Catarina de Albuquerque, chargée d'examiner la question des obligations en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement

Résumé

L'experte indépendante, Catarina de Albuquerque, chargée d'examiner la question des obligations en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et l'assainissement, soumet le présent rapport au Conseil des droits de l'homme conformément à la résolution 7/22 du Conseil. Ce rapport est consacré aux obligations et aux responsabilités en lien avec les droits de l'homme qui incombent aux entités non étatiques assurant les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement. L'experte indépendante commence par donner un aperçu du rôle des prestataires de services non étatiques dans l'approvisionnement en eau et l'assainissement à l'échelle mondiale. Elle passe ensuite en revue les obligations en rapport avec les droits de l'homme qui incombent aux États et les responsabilités des prestataires de services non étatiques et recense trois principaux domaines où des difficultés sont susceptibles de se présenter à cet égard: la prise de décisions, la gestion des services et la responsabilisation et le contrôle.

Dans le présent rapport, l'experte indépendante souligne que quel que soit le mode retenu pour la fourniture des services, dans tous les cas, les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement doivent être garantis. Le rapport s'achève par des conclusions et des recommandations.

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–3	3
II. Considérations générales sur la fourniture de services par des acteurs non étatiques.....	4–13	4
A. Gestion déléguée	6–10	4
B. Gestion informelle	11–13	6
III. Normes d'évaluation: le droit à l'eau et à l'assainissement en tant que droit de l'homme	14–28	7
A. Liens entre la fourniture de services de distribution d'eau et d'assainissement par des acteurs non étatiques et les droits de l'homme	14–17	7
B. Obligations des États	18–21	9
C. Justification, principes de base et portée des responsabilités qui incombent aux prestataires de services non étatiques.....	22–28	9
IV. Principaux impératifs du point de vue des droits de l'homme	29–60	12
A. Prise de décisions	32–45	13
B. Exploitation des services	46–55	17
C. Responsabilisation et contrôle	56–60	21
V. Conclusions et recommandations.....	61–63	22

I. Introduction

1. Le présent rapport est présenté par l'experte indépendante chargée d'examiner la question des obligations en lien avec les droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et l'assainissement conformément à la résolution 7/22 du Conseil des droits de l'homme, par laquelle elle a été chargée de clarifier encore «la teneur des obligations relatives aux droits de l'homme, y compris en matière de non-discrimination, qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement». Elle a décidé de concentrer son attention, pendant la deuxième année de son mandat, sur la clarification des obligations et des responsabilités relatives aux droits de l'homme dans le contexte de la participation des prestataires de services non étatiques à l'approvisionnement en eau et l'assainissement. Il s'agit à la fois de la participation du secteur privé structuré et non structuré mais aussi d'une multitude d'autres acteurs non étatiques.

2. L'experte indépendante a été guidée dans son choix par deux raisons. Tout d'abord, dans le rapport présenté en 2007 par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la portée et la teneur des obligations pertinentes en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès équitable à l'eau potable et à l'assainissement, contractées au titre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, le Haut-Commissaire a notamment fait observer qu'il faudrait «réfléchir encore aux visées et aux exigences des droits de l'homme à l'égard de la fourniture par le secteur privé des services d'eau et d'assainissement» (A/HRC/6/3, par. 53). En outre, depuis le début de son mandat, l'experte indépendante est frappée par l'intérêt et la curiosité que l'analyse de la participation du secteur privé du point de vue des droits de l'homme suscite constamment auprès des différents partenaires. Si la question de la participation du secteur privé est très controversée, l'experte indépendante observe que les situations concrètes sont rarement «blanches ou noires» mais plutôt caractérisées par diverses teintes de gris. Dans le cadre de ses recherches, elle a relevé de graves erreurs d'appréciation, tant au sujet de la situation réelle que du rôle et des répercussions des droits de l'homme. Ces erreurs concernent par exemple l'importance réelle de la participation du secteur privé et la multitude d'acteurs non étatiques qui sont associés à la fourniture de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Elle a par conséquent élargi la portée de son analyse, reconnaissant que le secteur privé structuré ne représente qu'un faible pourcentage des acteurs participant à la fourniture de services. Dans le présent rapport, l'experte indépendante s'efforce de clarifier ces questions et de définir les obligations des États relatives aux droits de l'homme et les responsabilités des acteurs non étatiques dans le contexte de leur participation à la fourniture de services.

3. Elle a, à cette fin, engagé un vaste processus de consultations. Lors d'une consultation d'experts organisée à Genève en janvier 2010, en collaboration avec la Fondation Friedrich Ebert, les participants ont examiné les obligations relatives aux droits de l'homme incombant aux États parties eu égard aux activités des prestataires de services non étatiques. Une deuxième consultation tenue à Lisbonne en avril 2010 a mis l'accent sur les responsabilités des prestataires de services en matière de droits de l'homme. Ces deux consultations, qui ont rassemblé des experts issus d'horizons divers, notamment de la société civile, d'entreprises publiques et privées, d'autorités de réglementation de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, de milieux universitaires et d'organisations internationales, ont fourni l'occasion de mettre à profit la diversité de l'expérience des personnes travaillant dans le secteur. L'experte indépendante a aussi tenu une consultation publique à Genève le 27 janvier 2010 à laquelle ont participé plusieurs représentants des États Membres de l'Organisation des Nations Unies, de la société civile, du secteur privé et des milieux universitaires. Elle a enfin reçu 65 contributions écrites dont 24 émanaient d'États, 4 d'autorités de réglementation, 2 de municipalités, 13 de la société

civile, 1 d'une institution nationale des droits de l'homme, 12 de sociétés du secteur privé et 9 de particuliers. Les discussions approfondies et les divers points de vue évoqués lui ont fourni une aide et des orientations précieuses pour l'élaboration du présent rapport et elle tient à exprimer sa reconnaissance à tous les participants pour leur contribution.

II. Considérations générales sur la fourniture de services par des acteurs non étatiques

4. On distingue trois modèles de fourniture de services:

a) **La gestion directe.** Dans certains cas, l'État assure lui-même la fourniture des services, le plus souvent par l'intermédiaire de ses municipalités. Aucun autre acteur que l'État n'est alors impliqué et celui-ci est directement responsable de la prestation des services;

b) **La gestion déléguée.** La fourniture de services n'est pas assurée par l'État mais déléguée officiellement à des acteurs non étatiques. Si les contrats conclus avec de grandes sociétés transnationales sont ceux qui retiennent davantage l'attention, la fourniture de services peut aussi être déléguée à de petites entreprises, à des organisations non gouvernementales (ONG) ou à des associations locales. Les services sont aussi, bien souvent, gérés par des entreprises publiques, c'est-à-dire des entreprises dont le capital est entièrement ou majoritairement détenu par l'État, mais qui sont des entités juridiques distinctes. Sous l'angle des droits de l'homme, l'aspect essentiel est que l'État a délégué à un tiers les services de distribution d'eau et d'assainissement;

c) **La gestion informelle.** Enfin, les services ne sont bien souvent ni assurés par l'État ni officiellement délégués à un tiers. Dans ce cas, il arrive fréquemment, notamment dans les secteurs qui ne sont pas couverts par le système de distribution officiel, que ces services soient fournis de façon informelle par toutes sortes d'acteurs et de structures qui ont évolué avec le temps, et qui peuvent être aussi bien de petites entreprises que des ONG ou des associations locales. En l'occurrence, ce n'est pas l'État qui a délibérément fait appel à des tiers, cette gestion informelle correspondant plutôt à une participation de facto d'acteurs non étatiques.

5. Tout en étant consciente des différences importantes de taille, de capacité et de structure entre ces acteurs, l'experte indépendante estime nécessaire de s'intéresser à toutes les catégories de prestataires de services non étatiques. Elle n'a pas l'intention de s'attarder ici sur le système de la gestion directe par l'État car la situation juridique n'est pas la même que dans le cas des acteurs non étatiques, comme indiqué plus loin. Aussi le présent rapport est-il consacré à la fourniture de services tant officielle qu'informelle et porte-il tant sur les sociétés et les entreprises privées, les ONG et les associations locales prestataires de services que sur les entreprises publiques, l'expression «prestataire de services non étatique» étant utilisée pour les premiers et le terme «acteur» pour les seconds. Lorsqu'elle fera allusion au secteur privé ou à des acteurs du secteur privé, l'experte indépendante utilisera l'expression «secteur privé (structuré/non structuré)» ou «acteurs privés», en évitant le terme de privatisation pour les raisons évoquées ci-après.

A. Gestion déléguée

6. Si le secteur privé participe depuis longtemps à la fourniture de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, cette participation a connu l'essor le plus récent dans plusieurs pays développés dans les années 80, puis dans de nombreux pays en

développement ou en transition pendant les années 90¹. La participation du secteur privé dans les pays en développement doit être abordée en tenant compte du rôle des donateurs et des politiques internationales². Les institutions financières internationales, en particulier, ont encouragé les réformes néolibérales en préconisant une réduction des dépenses publiques et du montant des investissements³. Certaines des réformes visant à accroître la participation du secteur privé ont été imposées par le biais des conditions associées aux prêts, à l'aide ou au rééchelonnement ou à la remise de la dette⁴.

7. Quelques exemples très marquants de participation du secteur privé ont suscité un débat animé, donné lieu à des critiques et débouché sur une surveillance étroite du secteur privé structuré, en particulier dans le domaine de la distribution d'eau. Pour certains, l'eau est un bien public et une ressource unique essentielle à la vie et à la santé qui devrait, par conséquent, rester dans le domaine public. Ils mettent souvent en exergue des cas où la participation du secteur privé semble avoir échoué, en dénonçant les mauvais résultats, l'incapacité d'atteindre les taux de couverture convenus, la détérioration de la qualité des services, la forte hausse des prix et le manque de transparence. D'autres, au contraire, estiment que les entreprises privées peuvent contribuer aux investissements nécessaires dans ce secteur afin d'étendre la couverture aux régions actuellement non desservies ou mal desservies, d'améliorer la qualité et l'efficacité des services, d'apporter des technologies et des compétences spécialisées et de fournir des services à moindre coût.

8. L'intensité du débat entre partisans et détracteurs de la participation du secteur privé, qui est parfois idéologique et passionné, a peut-être partiellement occulté le succès rencontré par ce mode de gestion. Si cette formule est très courante dans certains pays⁵, à l'échelle mondiale, d'autres modes de fourniture de services prédominent. Selon des estimations, en 2003, seulement 5 % de la population mondiale étaient desservis par le secteur privé structuré⁶. Ce débat peut en outre donner à penser que le secteur privé est largement dominé par les sociétés transnationales, ce qui n'est pas le cas actuellement. Certaines sociétés transnationales ont commencé à se retirer des pays en développement⁷ et

¹ Naren Prasad, «Overview: social policies and private sector participation in water supply» dans *Social Policies and Private Sector Participation in Water Supply*, Naren Prasad, éd. (Houndsmill, Palgrave Macmillan, 2008) p. 3 et 12.

² La participation du secteur privé doit aussi être considérée dans le contexte du commerce international et du droit relatif à l'investissement qui peuvent entrer en conflit avec les dispositions relatives aux droits de l'homme en restreignant la marge d'action des États en matière de réglementation. L'examen de ces questions complexes n'entre toutefois pas dans le champ du présent rapport. Prière de se reporter d'une manière générale au rapport du Haut-Commissaire aux droits de l'homme sur les droits de l'homme, le commerce et l'investissement (E/CN.4/Sub.2/2003/9); et, sur le sujet de la fragmentation du droit international, au rapport du Groupe d'étude de la Commission du droit international (A/CN.4/L.682).

³ Voir le rapport de l'expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels (A/HRC/11/10), par. 26 à 42.

⁴ Karen Bakker, «Overview paper: recent trends in PSP, financing, and regulation in the water sector», *The Water Dialogues*, avril 2009, peut être consulté sur la page www.waterdialogues.org/thematic.htm, p. 2.

⁵ En France et en Malaisie, par exemple, on estime que 80 % et 64 % de la population respectivement sont desservis par le secteur privé. Voir Prasad «Overview: social policies», p. 22 et 26.

⁶ Herath Gunatilake et Mary Jane F. Carangal-San Jose, «Privatization revisited: lessons from private sector participation in water supply and sanitation in developing countries», *Economics and Research Department (ERD) Working Paper No. 115* (Banque asiatique de développement, 2008), p. 15 et 16.

⁷ Philippe Marin, *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries* (Washington, Banque mondiale, 2009), p. 34.

encouragent de plus en plus les partenariats locaux⁸ tandis que dans plusieurs pays, les acteurs privés locaux sont aussi très présents⁹. En outre, la gestion déléguée de la fourniture de services n'est pas limitée à l'exploitation des réseaux. La fourniture de services peut aussi être déléguée à des prestataires individuels comme les exploitants de fontaines publiques, de bornes de distribution d'eau ou d'installations sanitaires collectives.

9. On entend habituellement par participation du secteur privé toutes sortes d'arrangements contractuels conclus entre des gouvernements et des entreprises privées pour la gestion de tout ou partie des services de distribution d'eau et d'assainissement. Ces arrangements varient en fonction de plusieurs critères: la propriété des actifs, la responsabilité des investissements en capital, la répartition des risques, la responsabilité du fonctionnement et de l'entretien et la durée habituelle du contrat¹⁰. Ainsi, si les concessions types consistent à confier la gestion et à transférer le risque et la responsabilité de l'investissement au secteur privé, la participation de ce dernier peut aussi se limiter à la sous-traitance de certains aspects de la gestion ou de la fourniture de services. Dans bien des cas, il ne s'agit pas d'un système exclusivement public ou privé mais d'un système hybride, qui peut aussi revêtir la forme de coentreprises. Le terme de privatisation est souvent employé à tort car la privatisation totale, c'est-à-dire la cession, y compris le transfert d'actifs, est plutôt l'exception que la norme¹¹. Pour éviter toute confusion, l'experte indépendante s'abstiendra de l'utiliser, parlant plutôt de participation du secteur privé lorsqu'elle fera référence à ce secteur.

10. Les entreprises publiques jouent aussi un rôle de plus en plus important dans la fourniture de services et ce tant dans leur pays d'origine qu'à l'étranger¹². Leur capital est entièrement ou majoritairement détenu par l'État; ce sont souvent des personnes morales de droit privé et elles opèrent le plus souvent sur une base commerciale. Bien que l'État soit propriétaire de leur capital social, ce sont des entités juridiques distinctes. Elles sont donc considérées comme des acteurs non étatiques auxquels la fourniture de certains services a été déléguée (le plus souvent par voie législative ou contractuelle) et les questions qui se posent sont généralement les mêmes que dans la participation du secteur privé.

B. Gestion informelle

11. Les services fournis par de petits prestataires de services non réglementés desservent un nombre de personnes nettement plus important que ceux assurés par le secteur privé structuré. On estime que pas moins de 25 % de la population urbaine d'Amérique latine et près de 50 % de la population urbaine d'Afrique sont desservis par de petits fournisseurs, du moins en partie¹³. Exception faite des sources non protégées telles que les cours d'eau, les ménages défavorisés ont accès à l'eau potable par l'intermédiaire de vendeurs d'eau, dans des camions-citernes, aux fontaines ou aux bornes de distribution d'eau et grâce à

⁸ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Private Sector Participation in Water Infrastructure* (Paris, 2009), p. 17.

⁹ Marin, *Public-Private Partnerships*, p. 29.

¹⁰ À propos des différents modèles de participation du secteur privé, voir OCDE, *Private Sector Participation*, p. 17 et 18.

¹¹ Ce modèle n'est appliqué que dans certaines régions du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que dans certaines villes du Chili. Voir Gunatilake et Carangal-San Jose, «*Privatization revisited*», p. 8.

¹² Marin, *Public-Private Partnerships*, p. 10 et 11.

¹³ Mukami Kariuki et Jordan Schwartz, «*Small-scale private service providers of water supply and electricity: a review of incidence, structure, pricing and operating characteristics*», Policy Research Working Paper, n° 3727 (Washington, Banque mondiale, 2005), p. 6.

d'autres services de distribution d'eau à petite échelle, dont le fonctionnement est le plus souvent – sauf exception – non réglementé. Lorsque la qualité de l'eau est incertaine, la population doit souvent utiliser en outre de l'eau en bouteille, en tout cas pour la boisson. Le rôle des petits prestataires locaux est encore plus crucial dans le secteur de l'assainissement. Pour les ménages défavorisés, les services d'assainissement sont souvent fournis sur place et impliquent de nombreux acteurs, dont les activités couvrent aussi bien la construction, l'entretien et la vidange des latrines et des fosses septiques que la gestion des installations publiques et la vente de produits associés tels que le matériel de nettoyage et le savon.

12. Enfin, les ONG et les associations locales jouent aussi un rôle de plus en plus important dans la fourniture de services, en intervenant dans les activités qui ne sont pas gérées par l'État. Leur motivation est sans doute différente, vu qu'elles ne poursuivent généralement pas de but lucratif, mais elles se heurtent souvent aux mêmes problèmes, notamment en ce qui concerne le respect des normes de qualité des services et l'exercice de leurs responsabilités à l'égard de la population qu'elles desservent.

13. Le débat s'est concentré dans une large mesure sur les avantages et les inconvénients de la fourniture officielle de services par le secteur public ou le secteur privé, laissant trop souvent de côté cette forme de commercialisation de facto. Bien qu'ils soient de nature très variée selon les circonstances, ces services sont bien souvent incontournables, généralement de mauvaise qualité et hors de prix¹⁴. En raison du grand nombre d'intermédiaires, du coût élevé du transport et de l'absence de réglementation, l'eau achetée à des vendeurs privés non réglementés est souvent 10 à 20 fois plus chère que celle distribuée par un acteur public¹⁵. Si, en plus des réseaux de distribution d'eau et d'assainissement, on tient compte également des petits prestataires non réglementés, le secteur privé offre un visage bien différent. Globalement, il convient de nuancer le débat en prenant en considération les diverses formes de participation du secteur privé, l'ensemble des acteurs non étatiques concernés, le rôle des entreprises publiques et les différences entre les réseaux de distribution d'eau et d'assainissement et les solutions locales.

III. Normes d'évaluation: le droit à l'eau et à l'assainissement en tant que droit de l'homme

A. Liens entre la fourniture de services de distribution d'eau et d'assainissement par des acteurs non étatiques et les droits de l'homme

14. Dans le débat politique sur les avantages respectifs des différents modes de fourniture de services, les droits de l'homme sont souvent invoqués par les détracteurs de la participation du secteur privé. Ceux qui invoquent le droit à l'eau (et dans une moindre mesure le droit à l'assainissement) sont souvent ceux qui sont opposés à la participation du secteur privé. Ils ont été renforcés dans leurs convictions par les décisions prises au niveau national de reconnaître le droit à l'eau tout en excluant simultanément la participation du secteur privé à la distribution d'eau¹⁶.

¹⁴ Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport sur le développement humain 2006 – Au-delà de la pénurie: pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau* (New York, Palgrave Macmillan, 2006), p. 83.

¹⁵ *Ibid.*, p. 83 et 84.

¹⁶ Voir par exemple l'article 47 de la Constitution de l'Uruguay.

15. Il s'agit pourtant de deux questions bien distinctes. Le respect des droits de l'homme n'est associé à aucun modèle économique en général¹⁷ et aucun modèle de fourniture de services en particulier. Le Haut-Commissaire fait observer dans son rapport que «la démarche des mandataires des procédures spéciales et des organes de l'ONU chargés de contrôler l'application des traités a jusqu'à présent consisté à souligner que le cadre normatif des droits de l'homme ne dictait pas telle ou telle modalité de service et qu'il fallait laisser à l'État le soin de déterminer le meilleur moyen d'accomplir ses obligations à l'égard des droits de l'homme» (A/HRC/6/3, par. 52). Les diverses formes de délégation de la fourniture de services sont des options viables qui peuvent être envisagées par tous les États.

16. Cela dit, on ne saurait en conclure que les droits de l'homme n'ont aucune importance en l'occurrence. La délégation de la fourniture de services de distribution d'eau et d'assainissement ne dispense pas l'État de ses obligations au regard des droits de l'homme. Traditionnellement, les droits de l'homme concernent les relations entre l'État et l'individu. Ils imposent des obligations au premier et accordent des droits au second. Lorsqu'une tierce partie entre en scène, elle doit trouver sa place dans cette relation bilatérale, du fait que l'État conserve son obligation de faire respecter les droits de l'homme alors même que le type d'action nécessaire pour satisfaire à cette obligation n'est pas le même. Si l'État est directement responsable de la fourniture de services dans le cas de la gestion directe, la hiérarchie des responsabilités devient plus complexe lorsqu'une tierce partie entre en jeu. S'il opte pour cette formule, l'État doit adopter des mesures spécifiques qui prennent en considération la participation d'acteurs non étatiques pour s'assurer que l'exercice des droits à l'eau et à l'assainissement n'est pas compromis. Dans son Observation générale n° 15 (2002) sur le droit à l'eau, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels fait observer que «les États parties doivent veiller à ce que (des tiers) ne compromettent pas l'accès physique, à un coût abordable et sans discrimination, à une eau salubre et de qualité acceptable, en quantité suffisante» (par. 24), observation qui vaut aussi pour l'assainissement¹⁸. Comme indiqué plus haut, en cas de participation d'acteurs non étatiques, il importe de préciser clairement les fonctions qui leur sont déléguées, de superviser leurs activités en fixant des normes réglementaires et de s'assurer qu'ils s'acquittent bien de leur mandat.

17. Les travaux du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises présentent un intérêt particulier dans le cadre du présent rapport car ils touchent aux obligations des États et aux responsabilités des entreprises. Dans son rapport de 2008 au Conseil des droits de l'homme, le Représentant spécial a présenté un cadre stratégique intitulé «Protéger, respecter et réparer» (A/HRC/8/5), qui repose sur trois principes: le devoir de protection de l'État contre les violations des droits de l'homme commises par des tiers, la responsabilité des entreprises de respecter les droits de l'homme et la nécessité d'un accès à des voies de recours efficaces et à des mécanismes d'examen des violations supposées des droits de l'homme. Ce cadre a été approuvé par consensus par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 8/7. Le Représentant spécial s'efforce actuellement de le rendre plus opérationnel. Dans une certaine mesure, les travaux de l'experte indépendante s'appuient sur ce cadre et visent à en renforcer la mise en œuvre en l'appliquant plus spécifiquement à la fourniture de services de distribution d'eau et d'assainissement.

¹⁷ Observation générale n° 3 (1990) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la nature des obligations des États parties, par. 8.

¹⁸ Rapport de l'experte indépendante chargée d'examiner la question des obligations en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement (A/HRC/12/24), par. 64.

B. Obligations des États

18. L'État ne peut se soustraire à ses obligations relatives aux droits de l'homme en associant des acteurs non étatiques à la fourniture de services. Quelles que soient les responsabilités qui incombent à ces derniers, il demeure le principal responsable de la réalisation des droits de l'homme.

19. D'une manière générale, les obligations des États au regard des droits de l'homme peuvent être regroupées autour de trois axes: le respect, la protection et la réalisation des droits de l'homme. L'obligation de respect suppose que les États n'entravent pas la jouissance des droits de l'homme. En vertu de l'obligation de protection, qui prend en considération le rôle des tiers, les États sont tenus d'empêcher ces derniers d'entraver l'exercice des droits de l'homme par la population. Enfin, l'obligation de réalisation des droits de l'homme signifie que les États doivent adopter les mesures nécessaires pour aider les individus à obtenir le respect de leurs droits de l'homme et, en dernier ressort, lorsque ces derniers ne sont pas en mesure de le faire pour des raisons indépendantes de leur volonté, pour faire en sorte qu'ils puissent exercer ces droits. Les États doivent assurer progressivement la pleine réalisation des droits à l'eau et à l'assainissement. Ils sont tenus d'investir le maximum de ressources et de prendre sans délai des mesures efficaces pour tendre vers cet objectif mais ils ne sont pas censés l'atteindre immédiatement.

20. Les États doivent s'acquitter de leurs obligations relatives aux droits de l'homme sans discrimination. Ils sont tenus d'éliminer toute discrimination *de jure* et de facto fondée sur des considérations telles que la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance, le handicap physique ou mental, l'état de santé ou le statut civil, politique, social ou autre y compris la situation sociale et économique¹⁹. Ils doivent prêter une attention prioritaire aux groupes et aux individus particulièrement vulnérables à l'exclusion et à la discrimination. Selon les circonstances, ils peuvent être appelés à adopter des mesures palliatives pour combattre la discrimination.

21. Lorsque des acteurs non étatiques participent à la fourniture de services, le devoir de protection de l'État revêt une importance particulière. L'obligation d'assurer l'exercice des droits de l'homme conserve toutefois toute son importance et vise à instaurer un environnement propice. Les États ont le devoir d'imposer une réglementation et une surveillance aux acteurs qu'ils associent à la fourniture de services. Ils doivent parfois adopter des mesures supplémentaires en fonction des circonstances, notamment pour garantir le coût abordable des services. Une approche globale est nécessaire: même si des prestataires de services non étatiques sont associés, l'État a l'obligation d'élaborer une stratégie d'ensemble (à court, à moyen et à long terme) concernant la manière de réaliser pleinement les droits à l'eau et à l'assainissement. Quand bien même l'État ne fournit pas directement les services, son rôle demeure incontournable et critique.

C. Justification, principes de base et portée des responsabilités qui incombent aux prestataires de services non étatiques

22. Parallèlement à l'obligation de protection de l'État, il incombe bien évidemment aux prestataires de services de respecter la législation et la réglementation nationales. Cependant, en dépit de l'impact potentiel considérable des activités des prestataires non étatiques sur la réalisation des droits de l'homme, celles-ci ne sont pas visées directement

¹⁹ Voir l'Observation générale n° 20 (2009) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels.

dans les éléments du cadre juridique traditionnel relatif aux droits de l'homme concernant les relations entre les États et les individus. La question des responsabilités directes qui incombent aux prestataires de services non étatiques au regard des droits de l'homme est abordée ci-dessous.

23. La société attend des entreprises commerciales au minimum qu'elles respectent les droits de l'homme (A/HRC/8/5, par. 9) et les entreprises en sont conscientes²⁰, ainsi qu'en témoignent des engagements volontaires comme le Pacte mondial des Nations Unies²¹ et les initiatives multipartites adoptées dans différents secteurs. Ces engagements sont renforcés par des instruments juridiques non contraignants²² tels que les Principes directeurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques à l'intention des entreprises multinationales²³ et la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'Organisation internationale du Travail (par. 8). Ces instruments ne créent pas d'obligations légalement contraignantes, toutefois «leur force normative découle de la reconnaissance d'attentes sociales par les États et d'autres acteurs clés» (A/HRC/4/35, par. 45). Ces engagements ont été confirmés dans le cadre stratégique «Protéger, respecter et réparer» et le Conseil des droits de l'homme, dans sa résolution 8/7, a insisté sur la responsabilité qui incombe aux entreprises commerciales de respecter les droits de l'homme. Bien que cette confirmation n'implique pas une obligation directe au regard des droits de l'homme d'un point de vue strictement juridique, elle est révélatrice de la détermination des États à obtenir des entreprises commerciales qu'elles respectent les droits de l'homme.

24. Dans une certaine mesure, les débats se sont focalisés sur les sociétés transnationales, dont la visibilité est élevée dans le contexte de la mondialisation, et sur l'incapacité de ces entités à assumer pleinement leurs responsabilités. Il serait pourtant tout aussi important de s'intéresser aux entreprises nationales de taille moyenne et aux petits prestataires de services dont les activités échappent bien souvent à toute réglementation alors qu'elles peuvent influencer sensiblement sur la réalisation ou la non-réalisation des droits de l'homme. Et bien qu'ils soient moins visibles et que leurs activités aient peut-être moins d'incidences à l'échelle mondiale, ils desservent un plus grand nombre de personnes que les entreprises du secteur privé structuré. En outre, ils ont un impact plus direct du fait qu'ils ne sont pas des sociétés anonymes mais bien souvent des voisins, des amis ou des parents.

25. Les répercussions des activités des entreprises publiques sur l'exercice des droits de l'homme peuvent être encore plus marquées²⁴. À tout le moins, les entreprises publiques ont les mêmes responsabilités que les autres entreprises. Selon le degré de contrôle qu'il exerce sur elles, l'État peut être tenu pour responsable de leurs activités. Lorsqu'elles agissent en tant qu'organes de l'État ou agents d'exécution de la politique gouvernementale, l'État doit

²⁰ AquaFed, International Federation of Private Water Operators, s'est déclarée ouvertement en faveur du droit fondamental à l'eau et à l'assainissement.

²¹ Pacte mondial, principes 1 et 2. Le CEO Water Mandate (Mandat sur l'eau) du Pacte mondial, qui est une initiative particulièrement importante dans le secteur de l'eau, axée sur l'utilisation industrielle de l'eau, n'a toutefois pas fait de référence expresse aux droits de l'homme bien qu'elle ait consacré des débats à ce thème.

²² Pour avoir une idée globale de la répartition des normes et pratiques internationales, voir le rapport de 2007 du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises (A/HRC/4/35).

²³ OCDE, «Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales: texte, commentaire et clarifications» (31 octobre 2001), p. 11.

²⁴ Voir le rapport de 2010 du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises (A/HRC/14/27), par. 26 et 27.

veiller à ce que leurs activités soient cohérentes sur le plan politique et contribuent à la réalisation des droits de l'homme.

26. Afin de pouvoir respecter les droits de l'homme, les acteurs non étatiques ont besoin de connaître les répercussions effectives et potentielles de leurs activités sur la réalisation de ces droits. Selon le cadre stratégique élaboré par le Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, ces acteurs doivent «exercer une diligence raisonnable ... afin de se rendre compte d'éventuelles conséquences néfastes pour les droits de l'homme, d'empêcher celles-ci et d'y remédier»²⁵. Il faut entendre par diligence raisonnable «un effort systématique pour déterminer les risques réels et potentiels pour les droits de l'homme, sur toute la durée de vie [...] d'une activité économique, dans le but de prévenir ces risques et de les atténuer»²⁶. Cette responsabilité n'est pas uniquement une obligation négative: elle implique l'adoption de mesures concrètes pour mettre en place les politiques nécessaires, les mécanismes permettant de repérer les atteintes réelles et potentielles aux droits de l'homme et les mécanismes d'examen des plaintes²⁷.

27. Dans l'exercice de leur devoir de diligence, les prestataires de services non étatiques doivent tenir compte de plusieurs catégories de facteurs. La première catégorie est liée au contexte national et local dans lequel ils exercent leurs activités – notamment les capacités institutionnelles du gouvernement; il s'agit d'identifier les problèmes particuliers qui peuvent se poser du point de vue des droits de l'homme. La deuxième catégorie de facteurs se rapporte aux incidences réelles et potentielles de leurs activités. Enfin, la troisième catégorie a trait à la question de savoir si les entreprises risqueraient de contribuer à des atteintes aux droits de l'homme par le biais de leurs relations d'affaires (A/HRC/8/5, par. 57). Ainsi, l'obligation de respecter qui leur incombe exige non seulement que les prestataires de services s'assurent que leurs activités ne donnent pas lieu à des violations des droits de l'homme mais aussi qu'ils évitent de s'en rendre complices, c'est-à-dire de se retrouver indirectement impliqués dans des violations des droits de l'homme commises par d'autres acteurs, y compris l'État (par. 73). Le principe de la diligence voulue suppose la prise en compte du contexte et présente suffisamment de souplesse pour permettre de déterminer les impératifs auxquels doivent répondre les prestataires non étatiques qui opèrent dans des contextes différents. Les actions nécessaires dans l'exercice de la diligence voulue dépendent de la taille, de la nature et des particularités sectorielles et opérationnelles de l'acteur concerné.

28. En comparaison d'autres activités commerciales, la distribution d'eau et la fourniture de services d'assainissement présentent des caractéristiques particulières: ces services se rapportent directement à la réalisation des droits de l'homme. Si les acteurs non étatiques sont bien placés pour contribuer positivement à la réalisation des droits à l'assainissement et à l'eau par la fourniture de services, leurs activités peuvent aussi engendrer des violations de ces droits, soit de façon directe, soit en raison de leur incapacité à remplir la mission qui leur a été confiée. À cet égard, leurs activités étant intimement associées à la réalisation des droits de l'homme, ils doivent respecter certaines exigences particulières dans l'exercice de leur devoir de diligence.

²⁵ Voir le rapport de 2009 du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises (A/HRC/11/13), par. 59.

²⁶ Ibid., par. 71.

²⁷ Ibid., par. 59.

IV. Principaux impératifs du point de vue des droits de l'homme

29. Si l'on se place du point de vue des droits de l'homme, il faut impérativement vérifier si la fourniture de services favorise ou entrave la réalisation de ces droits. Il convient d'évaluer si la prestation de services est conforme aux droits fondamentaux à l'eau et à l'assainissement. Si toutes les caractéristiques liées à ces droits doivent être réunies: disponibilité, salubrité, qualité acceptable, accessibilité physique, coût abordable, participation, non-discrimination et responsabilité²⁸, certaines d'entre elles se révèlent plus pertinentes que d'autres dans l'analyse ci-après.

30. Les impératifs dans le secteur de l'eau et de l'assainissement sont multiples. Nombre d'entre eux concernent tous les prestataires de services, étatiques ou non, d'où l'utilité de cette analyse dans un contexte élargi. Toutefois, la présente section met l'accent sur les prestataires de services non étatiques, en cherchant à clarifier les obligations des États et les responsabilités des acteurs non étatiques, étant donné que les impératifs en matière de droits de l'homme ne sont pas les mêmes lorsque les services sont fournis par des acteurs non étatiques. Le recensement des objectifs à atteindre dans le contexte de la fourniture de services de distribution d'eau et d'assainissement devrait permettre de donner des orientations concrètes et pratiques, aussi bien aux États qu'aux prestataires de services. S'agissant de la réalisation des droits fondamentaux à l'eau et à l'assainissement, les impératifs que l'on peut recenser sont les suivants:

- Prendre des décisions de manière transparente et démocratique;
- Prendre en compte les inégalités entre les soumissionnaires dans le processus d'appel d'offres et de négociation;
- Satisfaire les besoins des plus démunis et des plus marginalisés;
- Assurer les services à un coût raisonnable;
- Éviter de suspendre l'approvisionnement en cas de défaut de paiement;
- Garantir la qualité des services;
- Garantir l'existence d'une réglementation et son application;
- Assurer des activités de surveillance et de suivi;
- Mettre en place des mécanismes efficaces d'examen des plaintes;
- Lutter contre la corruption.

31. Ces impératifs peuvent apparaître à différents stades de la délégation de la fourniture de services à des acteurs non étatiques. Les droits de l'homme doivent être protégés, tant avant que pendant la prestation de services, ce qui suppose que les États comme les prestataires de services veillent en permanence à ce que les mesures prises contribuent à la réalisation de ces droits. Dans la présente section, les obligations des États et les responsabilités des acteurs non étatiques sont examinées compte tenu de ces impératifs. En commençant par la décision de déléguer la fourniture de services, l'experte indépendante soulève des questions en rapport avec l'approche participative et la transparence du processus de délégation, les instruments de délégation et les évaluations d'impact sur les droits de l'homme. Elle s'intéresse en particulier à la fourniture de services aux régions non desservies ou mal desservies. Abordant ensuite le fonctionnement des services, elle fait observer que, si la réglementation est indispensable, bien souvent elle ne suffit pas à garantir le respect des droits fondamentaux à l'eau et à l'assainissement et doit être

²⁸ Observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 12.

complétée par des politiques sociales. Dans cette section sont également abordées des questions relatives à la capacité institutionnelle et à la réglementation des petits prestataires de services non réglementés. Enfin, la dernière section est consacrée aux questions de responsabilisation et de contrôle.

A. Prise de décisions

32. Le cadre relatif aux droits de l'homme impose certaines normes, notamment en matière de transparence et de participation. Elles sont applicables dès le stade de la prise de décisions concernant la nature et les modalités de la fourniture de services, le processus d'appel d'offres et la conclusion de contrats en cas de participation du secteur privé, ainsi que pendant l'évaluation continue des incidences réelles et potentielles de la fourniture de services sur la réalisation des droits de l'homme.

33. Lorsque la fourniture des services est assurée par des acteurs non réglementés, ce n'est pas le fruit d'une décision délibérée. Ces structures sont apparues avec le temps pour répondre aux besoins des régions qui n'étaient pas reliées à un réseau de services. Les questions que l'État doit se poser sont de savoir s'il est possible d'intégrer ce type de fourniture de services dans le système structuré et de quelle manière, et comment exercer une surveillance sur un secteur qui fonctionne largement de façon autonome. Ces questions sont principalement examinées dans la section B ci-après.

1. Procédure démocratique, participative et transparente

34. La décision de déléguer la fourniture de services doit être prise dans le cadre d'une stratégie globale avisée exposant la manière dont l'État compte s'y prendre pour instaurer l'accès universel à l'eau et à l'assainissement. L'élaboration de cette stratégie de même que la décision de délégation doivent faire l'objet d'une procédure démocratique, participative et transparente. De l'avis de l'experte indépendante, toutes les personnes concernées doivent participer de manière active, libre et utile²⁹. Une véritable participation suppose de disposer d'une quantité suffisante d'informations pertinentes et d'un véritable accès à l'information, notamment en ce qui concerne les instruments de délégation de la fourniture de services. Dans le cas des entreprises publiques, la délégation de la gestion des services fait habituellement l'objet de documents législatifs, de décrets ou de contrats tandis que les autorités concluent souvent des contrats avec les fournisseurs privés. Il convient de créer un environnement général qui soit davantage propice à une véritable participation ainsi que des mécanismes spécifiques de participation et de renforcer les capacités des individus et de la société civile en matière de participation, de surveillance, d'évaluation et de signalement d'éventuelles violations des droits de l'homme.

35. Le caractère démocratique de la prise de décisions relatives à la délégation de la fourniture de services signifie que le gouvernement ne doit pas être lié à cet égard par les conditions imposées par les donateurs. Ces conditions peuvent entraver la prise de décisions indépendante dans les pays en développement, nuisant ainsi au processus démocratique et à la capacité des autorités locales à prendre en considération et à résoudre les problèmes locaux. Les États ne doivent pas restreindre leur marge de manœuvre sur les plans réglementaire et politique, mais sauvegarder leur capacité à protéger les droits de l'homme (A/HRC/14/27, par. 20 à 25). Les décisions relatives à l'opportunité de déléguer la fourniture de services devraient toujours être prises à la lumière des circonstances locales. À cet égard, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels considère que les

²⁹ Voir la Déclaration sur le droit au développement (résolution 41/128 de l'Assemblée générale, annexe, art. 2, par. 3).

«institutions financières internationales [...] devraient prendre en compte le droit à l'eau dans le cadre de leurs politiques de prêts, de leurs accords de crédit, de leurs programmes d'ajustement structurel et de leurs autres projets de développement [...] afin de promouvoir l'exercice du droit à l'eau»³⁰, ce qui, de l'avis de l'experte indépendante, s'applique aussi au droit à l'assainissement.

36. Une fois adoptée la décision fondamentale de déléguer la fourniture de services, il importe de veiller à la transparence des processus d'appel d'offres et de négociation du contrat. Le mandat et le contrat final doivent être portés à la connaissance du public pour examen et commentaire. La confidentialité commerciale ne doit pas faire obstacle aux exigences de transparence associées au cadre des droits de l'homme. Tant l'appel d'offres que la soumission doivent reposer sur une information précise concernant tous les aspects pertinents, afin d'empêcher le dumping stratégique. Certains ont affirmé que les entreprises faisaient délibérément des offres inférieures au montant prévu dans le contrat, dans l'intention de renégocier celui-ci à un montant plus élevé une fois la soumission acceptée³¹. La renégociation ne soulève généralement aucun problème sous l'angle des droits de l'homme: en cas de circonstance nouvelle ou de modification de la disponibilité des données, il peut s'avérer nécessaire d'adapter ou de modifier le contrat et éventuellement de le renégocier pour qu'il soit conforme aux critères relatifs aux droits de l'homme. Cependant, si la renégociation est consécutive à un dumping stratégique et que les entreprises obtiennent des conditions plus favorables lors des négociations bilatérales ultérieures, comme une augmentation des tarifs ou un report ou une diminution de leurs investissements obligatoires³², cela est incompatible avec le devoir de diligence.

37. La négociation des contrats est extrêmement complexe, notamment pour ce qui a trait à la définition des responsabilités, à la répartition des risques, à la fixation des cibles de fourniture et de couverture et à l'imposition de sanctions en cas de non-respect des termes du contrat, d'où l'importance des compétences en matière de négociation. Les administrations locales en particulier ont habituellement beaucoup moins d'expérience que les sociétés transnationales en matière de négociation de contrats et de solution des problèmes y afférents³³. En cas de déséquilibre de ce type, il est beaucoup plus difficile de s'assurer que le contrat présente les garanties nécessaires de respect des droits de l'homme. C'est pourquoi il importe de renforcer la capacité de négociation des administrations (locales) et de réduire les déséquilibres dans les rapports de force.

38. Tous les instruments de délégation de la fourniture de services, y compris les contrats, doivent satisfaire aux normes relatives aux droits de l'homme. Cette obligation incombe au premier chef à l'État, mais les acteurs non étatiques sont aussi tenus d'exercer leur devoir de diligence à cet égard. Les prestataires de services sont censés analyser l'instrument proposé du point de vue des droits de l'homme afin d'y déceler d'éventuelles incompatibilités avec le respect de ces droits et d'y remédier. Comme expliqué plus haut, l'exercice du devoir de diligence par les prestataires de services s'étend explicitement à la relation avec autrui, y compris lors de la conclusion d'un contrat avec l'État. S'ils ne peuvent pas unilatéralement en modifier les termes, les prestataires de services non étatiques sont censés éviter de se rendre complices de violations des droits de l'homme, notamment en s'abstenant de conclure un contrat qui risque de donner lieu à de telles violations. Ils doivent se mobiliser activement aux côtés de l'État pour repérer et résoudre

³⁰ Observation générale n° 15, par. 60.

³¹ J. Luis Guasch, *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing It Right* (Washington, Banque mondiale, 2004), p. 37.

³² *Ibid.*, p. 18.

³³ Marin, *Public-Private Partnerships* (voir note de bas de page 7 ci-dessus), p. 131.

les problèmes qui se posent du point de vue des droits de l'homme et soutenir ainsi les efforts déployés par l'État pour réaliser ces droits.

2. Couvrir les régions non desservies ou mal desservies

39. La fourniture de services à des régions non desservies ou mal desservies soulève des problèmes particuliers. En pareil cas, l'exploitant doit non seulement faire face aux dépenses ordinaires d'exploitation et d'entretien mais aussi consentir des investissements importants. Il est souvent reproché au secteur privé de privilégier dans les régions, les pays, les villes ou les localités qu'il est censé desservir les zones intéressantes dans lesquelles il peut escompter un taux de rendement élevé. Cela dit, la couverture géographique des services fournis par des acteurs non étatiques est le fruit d'une décision politique et elle est précisée dans le contrat proposé par les autorités publiques – les prestataires de services non étatiques n'étant pas censés fournir des services aux régions non desservies ou mal desservies si cela n'est pas explicitement mentionné dans leur contrat.

40. En conséquence, c'est le gouvernement qui a le pouvoir et l'obligation de résister à la tentation d'investir en priorité dans les quartiers où les interventions seraient moins coûteuses et plus aisées. L'État est responsable en dernier ressort de la réalisation des droits à l'assainissement et à l'eau pour tous, y compris les plus démunis. Il ne doit pas négliger la population de certaines zones géographiques mais au contraire se préoccuper en priorité des plus marginalisés. Pour ce faire, il doit élaborer une stratégie complète et cohérente, avec ou sans la participation d'acteurs non étatiques à la fourniture de services aux régions non desservies ou mal desservies. Lorsqu'il fait appel à des acteurs privés, le gouvernement doit déterminer avec précision les secteurs concernés, la couverture qui devra être atteinte et le niveau de services requis, et négocier le contrat en conséquence. De même que tout autre instrument de délégation de la fourniture de services, le contrat doit spécifier clairement les objectifs à atteindre, les niveaux d'investissements et les dispositions relatives aux prix. L'État doit aussi envisager des mesures supplémentaires telles que des subventions et autres dispositifs qui seront examinés plus loin.

41. L'absence de sécurité d'occupation, notamment dans les zones d'habitat précaire, est l'une des questions fondamentales dans ce contexte. Bien souvent, les zones d'habitat précaire ne sont pas desservies par les services collectifs de distribution alors même que plus d'un milliard de personnes vivent actuellement dans des zones urbaines et périurbaines non reconnues officiellement³⁴. Ces zones sont souvent délaissées par les fournisseurs de services en raison de l'absence de sécurité d'occupation. En outre, les habitants de ces zones eux-mêmes ne sont pas très enclins à investir dans des installations qui leur permettraient d'avoir accès à l'eau et à l'assainissement vu qu'ils vivent en permanence dans la crainte d'une éviction forcée. L'État devrait prendre les mesures nécessaires pour faciliter la fourniture de services en fonction du contexte local, et notamment des mesures visant à reconnaître officiellement les zones d'habitat informel, à éviter les évictions forcées, à fournir des garanties financières et, dans certains cas, à reloger les familles concernées dans d'autres zones d'habitat, en respectant les normes minimales relatives aux droits de l'homme³⁵. Dans les zones où le problème de l'insécurité d'occupation n'a pas encore été résolu, les États devraient, au minimum, prendre des mesures pour s'assurer que la fourniture de services par des acteurs non institutionnels, qui est la formule la plus courante en l'occurrence, satisfait aux normes minimales en matière de droits de l'homme,

³⁴ Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport sur le développement humain 2006* (voir note de bas de page 14 ci-dessus), p. 86.

³⁵ Centre pour le droit au logement et contre les évictions, *Manuel du droit à l'eau et à l'assainissement* (Genève, 2008), p. 126.

ainsi qu'on le verra en détail ci-après, ou que des formules originales de fourniture de services soient mises en place.

42. Dans les zones non desservies ou mal desservies, les prestataires de services dans le secteur de l'eau et de l'assainissement jouent un rôle déterminant dans la réalisation progressive des droits de l'homme. Il est dès lors extrêmement important qu'ils exercent leur devoir de diligence pour repérer les incidences négatives potentielles de la fourniture de ces services et y remédier. Il leur incombe aussi de repérer les cas de discrimination (de facto), par exemple lorsque la délégation de la fourniture de services ne couvre pas certaines zones comme les taudis. L'engagement que l'on peut raisonnablement escompter des prestataires de services non étatiques dépend du contexte et de l'étendue de leurs zones d'activité. Ainsi, lorsqu'ils découvrent que certains secteurs situés dans leur zone d'activité ou à proximité sont exclus de leur contrat, ils devraient s'assurer que ces secteurs sont couverts par une stratégie nationale relative à la fourniture de services par d'autres exploitants. Ils devraient signaler à l'État les insuffisances de la couverture et se mobiliser activement pour éviter et combattre toute mesure susceptible d'avoir un effet discriminatoire.

3. Étude d'impact sur les droits de l'homme

43. Une étude d'impact sur les droits de l'homme peut s'avérer utile pour s'assurer que les droits de l'homme sont respectés. Elle permet en effet d'étudier et de mesurer l'incidence des politiques, des programmes, des projets et des mesures sur les droits de l'homme³⁶. Toute décision de déléguer la fourniture de services devrait être précédée d'une évaluation attentive de l'impact potentiel de ces services sur la réalisation des droits de l'homme, et notamment des droits à l'eau et à l'assainissement.

44. Les États sont encouragés à intégrer systématiquement des études d'impact sur les droits de l'homme dans le cadre des décisions relatives aux modalités de la fourniture de services et de la surveillance des prestations et à adopter des mesures législatives en vue d'obliger les prestataires de services à effectuer de telles évaluations. Ceux-ci sont tenus d'entreprendre ces études en raison de leur devoir de diligence, afin de se rendre compte des effets réels et potentiels de leurs activités sur les droits fondamentaux à l'eau et à l'assainissement. Ainsi, l'État et les prestataires de services peuvent-ils unir leurs efforts pour intégrer les droits de l'homme dans les politiques relatives à l'eau et à l'assainissement et, ce faisant, assurer le respect de la législation relative aux droits de l'homme, prévenir les violations de ces droits et optimiser les résultats positifs de leurs efforts.

45. En fonction de l'importance de la décision et de ses effets escomptés ainsi que du volume d'activités et des capacités de l'acteur à l'origine de l'étude d'impact sur les droits de l'homme, cette étude ne doit pas nécessairement revêtir une forme précise. Par souci de commodité, elle peut aussi s'inscrire dans des études d'impact sur l'environnement ou la

³⁶ Saskia Bakker et autres, «Human rights impact assessment in practice: the case of the Health Rights of Women Assessment Instrument (HeRWAI)», *Journal of Human Rights Practice*, vol. 1, n° 3 (novembre 2009), p. 436 à 458, p. 436.

société. S'il n'existe pas de modèle type pour de telles études³⁷, un certain nombre d'éléments essentiels doivent être pris en considération³⁸:

- a) L'étude doit mettre explicitement l'accent sur les droits de l'homme, y compris les droits à l'eau et à l'assainissement;
- b) L'impact sur les droits de l'homme des groupes les plus exclus et les plus marginalisés doit être spécifiquement mesuré;
- c) La réalisation de l'étude proprement dite doit être conforme aux principes relatifs aux droits de l'homme tels que la participation active, libre et utile, la non-discrimination, l'égalité entre les sexes, la transparence et la responsabilité;
- d) Il s'agit notamment de contribuer au renforcement des capacités des parties prenantes concernées;
- e) Les mécanismes nationaux, régionaux et internationaux de protection des droits de l'homme devraient être invités à y participer, dans la mesure où leurs mandats et leurs capacités respectifs les y autorisent.

B. Exploitation des services

46. Lorsque des acteurs non étatiques interviennent dans la fourniture de services, c'est à l'État de veiller à ce que cela n'entraîne aucune violation des droits à l'eau et à l'assainissement et il doit à cet effet adopter une réglementation adéquate. Il s'agit le plus souvent de promulguer un ensemble de règles faisant autorité et de mettre en place un mécanisme, en général un organisme public, chargé de surveiller et de promouvoir l'application de ces règles³⁹ qui visent à protéger les consommateurs, les investisseurs et l'environnement. Cette réglementation doit porter sur la protection de l'environnement, celle des consommateurs (notamment en cas d'interruption des services), la qualité de l'eau, les aspects économiques et la surveillance de l'ensemble du secteur⁴⁰. Son efficacité est notamment subordonnée à «un contrôle indépendant, une participation véritable de la population et l'imposition de sanctions en cas d'infraction»⁴¹. Dans les paragraphes ci-après, l'experte indépendante passe en revue les normes relatives aux droits de l'homme pertinentes, examine les responsabilités des acteurs non étatiques dans l'exploitation des services, souligne la nécessité de disposer d'une capacité institutionnelle et réglementaire, prête une attention particulière à la réglementation des petits prestataires de services non réglementés et relève l'importance des politiques sociales complémentaires.

1. Définition de normes

47. La réglementation a principalement pour objet de définir des normes de performance et d'en surveiller l'application. Il convient de prévoir des normes spécifiques auxquelles les fournisseurs doivent satisfaire compte tenu des droits à l'eau et à l'assainissement et de

³⁷ Pour une description des étapes pouvant être suivies dans la réalisation d'une telle étude, voir Gauthier de Beco, «Human rights impact assessments», *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 27, n° 2 (2009), p. 139 à 166; International Business Leaders Forum et Société financière internationale, *Guide to Human Rights Impact Assessment and Management*, Road-testing draft (Washington, 2007).

³⁸ Voir à ce sujet Simon Walker, *The Future of Human Rights Impact Assessments of Trade Agreements* (Intersentia, Anvers, 2009), p. 30 à 38.

³⁹ Baldwin et autres, cité dans Prasad, *Social Policies* (voir note de bas de page 1 ci-dessus), p. 5.

⁴⁰ OCDE, *Participation du secteur privé* (voir note de bas de page 8 ci-dessus), p. 25.

⁴¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 15, par. 24.

l'obligation d'assurer la réalisation progressive de ces droits, en particulier en ce qui concerne les points énumérés ci-après:

- a) **Quantité suffisante.** L'eau doit être fournie en quantité suffisante pour tous les usages personnels et domestiques;
- b) **Qualité de l'eau.** L'eau doit être propre à la consommation. Les Directives de qualité pour l'eau de boisson de l'OMS représentent une norme de référence importante à cet égard;
- c) **Régularité de l'approvisionnement.** L'approvisionnement doit être suffisamment fiable pour permettre de couvrir tous les besoins individuels et domestiques quotidiens;
- d) **Salubrité des installations sanitaires.** Ces installations doivent effectivement empêcher le contact des humains, des animaux et des insectes avec les excréments humains. Le nettoyage régulier, la vidange des fosses ou autres dispositifs de collecte des excréments humains et l'entretien sont indispensables à cet effet. L'évacuation des boues et des eaux usées doit être bien conçue de manière à éviter toute contamination de l'eau et tout danger pour la santé;
- e) **Acceptabilité.** Les installations sanitaires doivent être culturellement acceptables. Cela suppose que l'intimité soit préservée et que des installations séparées pour les femmes et pour les hommes soient aménagées dans les lieux publics;
- f) **Accessibilité des services.** Les services doivent être physiquement accessibles à l'intérieur de chaque foyer, des établissements de santé ou d'enseignement, des institutions ou des lieux publics et sur les lieux de travail ou à proximité immédiate de ceux-ci; l'accès doit être assuré de manière durable;
- g) **Coût abordable des services.** La réglementation doit également fixer les normes relatives aux prix. L'État n'est pas tenu de fournir des services d'eau et d'assainissement à titre gratuit et des taxes doivent être prélevées pour garantir la viabilité de la fourniture des services. Pour satisfaire aux normes relatives aux droits de l'homme, le critère essentiel est que le montant des taxes et le coût du raccordement soient calculés de manière que chacun puisse avoir accès à ces services, y compris les personnes vivant dans l'extrême pauvreté, en prévoyant notamment des politiques sociales.

48. La question de l'accessibilité économique des services amène celle des ruptures d'approvisionnement. En cas d'interruption de la distribution d'eau pour non-paiement des redevances, il convient d'assurer au minimum la satisfaction des besoins essentiels en matière d'accès à l'eau⁴².

2. Respect des normes relatives aux droits de l'homme dans l'exploitation des services

49. S'il incombe à l'État d'adopter la réglementation nécessaire, les fournisseurs ont, eux aussi, des responsabilités dans l'exploitation des services. Comme indiqué ci-dessus, ils sont tenus d'exercer leur devoir de diligence pour s'informer des conséquences néfastes de leurs activités sur les droits de l'homme, les prévenir et y remédier. Afin de s'acquitter de ces responsabilités, ils doivent prendre un certain nombre de mesures, par exemple contrôler la qualité de l'eau qu'ils distribuent, assurer la régularité de l'approvisionnement, n'exercer aucune discrimination et adopter des procédures équitables en cas d'interruption de la distribution pour non-paiement des redevances, en évitant d'imposer ces mesures de

⁴² Voir par exemple l'article 61 (1 a)) de la *Water Industry Act* du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, qui interdit de suspendre la distribution d'eau en cas de non-paiement des redevances.

sanction aux personnes qui ne peuvent pas payer ou en laissant celles-ci avoir accès au minimum d'eau nécessaire pour satisfaire leurs besoins essentiels.

50. Cela dit, le cadre politique général de ces questions relève de la compétence de l'État. Les décisions en question s'inscrivent souvent dans un contexte plus large que le secteur d'activités du fournisseur en question. Surtout, les prestataires de services ne sont pas fondés à prendre de telles décisions. Cependant, ils doivent prendre en considération les conséquences de certaines décisions politiques pour les droits de l'homme, et s'informer par exemple des répercussions néfastes de leurs activités à cet égard. Ils peuvent collaborer avec les autorités de l'État pour s'assurer qu'ils ne contribuent pas indirectement à des violations des droits de l'homme. Par exemple, s'ils n'établissent pas le barème des redevances de façon unilatérale, ils ont leur mot à dire et peuvent suggérer des moyens de faire en sorte que le coût des services soit abordable, y compris pour les plus pauvres. Ils peuvent et doivent en outre proposer des facilités de paiement adaptées aux besoins des personnes vivant dans la pauvreté, comme l'échelonnement du paiement des frais de raccordement, le paiement fractionné des factures et l'octroi de délais de grâce.

3. Capacité institutionnelle et réglementaire

51. L'élaboration d'une réglementation efficace nécessite des capacités suffisantes en la matière. Cette activité doit se faire en toute indépendance, à l'abri de toute ingérence politique ou autre. Un cadre réglementaire transparent et détaillé contribue à limiter les risques de violations. Les types de réglementation et d'institutions varient selon les pays: il s'agit parfois d'organismes de réglementation indépendants au niveau national ou de participation du secteur privé réglementée par contrat. Il n'existe pas de solution toute faite et une certaine souplesse est nécessaire en matière de réglementation pour tenir compte du contexte, des besoins et des problèmes locaux, et notamment du degré de décentralisation. Le point essentiel est que les institutions doivent être en mesure d'exercer des fonctions réglementaires de façon indépendante.

52. Les contrats et les cadres réglementaires les mieux conçus ne sont d'aucune utilité s'ils ne sont pas assortis d'un contrôle de leur application. Il est donc essentiel de surveiller le respect des normes établies. La recherche comparative des meilleures méthodes – par rapport à l'entreprise la plus performante, à une entreprise modèle ou à d'autres régions ou villes de situation comparable – pourrait s'avérer utile pour évaluer le respect des normes⁴³. Il importe que les gouvernements aient la volonté et la capacité nécessaires dans ce domaine. L'autorité compétente doit 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.

4. Impératifs auxquels doivent répondre les petits prestataires non réglementés

53. Comparée à celle visant les services publics, la réglementation applicable aux petits prestataires non réglementés ne suscite guère l'attention, ce qui se traduit souvent par des services de piètre qualité à des prix exorbitants. Or, nombre de personnes seraient bien plus mal loties sans ces services. Pour réglementer les activités de ces prestataires, il faut avant tout avoir une vue d'ensemble du secteur et une volonté politique de reconnaître ces activités. Le droit des droits de l'homme ne préconise aucune politique ou stratégie particulière vis-à-vis des petits fournisseurs de services, laissant plutôt ce choix à la discrétion de l'État. Celui-ci peut décider de réglementer la fourniture de services, d'avoir

⁴³ OCDE, *Private Sector Participation* (voir note de bas de page 8 ci-dessus), p. 51.

recours à des mesures d'incitation pour obtenir des services de qualité à des prix abordables ou de se passer à terme des petits prestataires. Il est impossible de déterminer dans l'abstrait la meilleure solution: tout dépend du contexte. Toute mesure adoptée doit respecter les obligations relatives aux droits de l'homme. Il convient de mettre en place une stratégie claire en vue d'assurer un accès universel aux services, conformément aux normes relatives aux droits de l'homme. Cela dit, les États doivent s'assurer que les mesures prises – telles que l'imposition de critères stricts pour l'octroi de licences – n'ont pas pour effet d'aggraver la situation et d'empêcher l'accès aux services de certains groupes de population. En particulier, avant d'accorder à des prestataires officiels l'exclusivité de la distribution de services dans des secteurs jusqu'alors desservis par de petits prestataires, ils doivent s'assurer que le système de distribution collective est une solution économiquement intéressante pour les pauvres et que l'approvisionnement ne sera pas interrompu jusqu'à ce que le fournisseur officiel soit prêt à prendre le relais.

54. Compte tenu de la nature décentralisée et souvent individuelle de la fourniture de services par de petits prestataires, cette forme de gestion doit faire l'objet d'instruments de réglementation spécifiques. Par exemple, bon nombre de systèmes d'assainissement individuels nécessitent la vidange de fosses septiques. Pour s'assurer que les boues résiduaires ne soient pas rejetées dans l'environnement mais effectivement acheminées vers les usines de traitement, il est possible de prévoir que la rétribution du service n'ait lieu qu'au moment de l'arrivée à l'usine. Il est peu probable qu'un organisme central puisse exercer une surveillance correcte des activités des petits prestataires de services et il est donc préférable de modifier l'environnement institutionnel, par exemple en faisant intervenir les administrations locales.

5. Importance des mesures sociales

55. Il existe une contradiction fondamentale entre, d'une part, la viabilité commerciale et le recouvrement intégral des coûts et, d'autre part, la fourniture de services dont le coût soit abordable pour les pauvres. En l'absence de ressources suffisantes et durables, il n'est pas possible de garantir le fonctionnement et l'entretien des installations, et encore moins d'investir dans le réseau. Cependant, le recouvrement intégral des coûts rendrait les services inabordables pour beaucoup de gens. Le contrôle réglementaire à lui seul ne suffit pas toujours à garantir la réalisation des droits à l'eau et à l'assainissement pour tous. Il doit parfois être assorti de garanties spéciales et de mesures sociales telles que filets de sécurité et subventions en vue d'atteindre cet objectif⁴⁴. Ces mesures peuvent revêtir des formes diverses, compléments de revenus ou ajustement des tarifs pour rendre les services abordables. En outre, si les gens ont généralement les moyens d'acquitter les redevances, le paiement forfaitaire des frais de raccordement, qui sont élevés, n'est pas à la portée de tous. L'octroi de subventions et l'affectation de crédits publics sont souvent nécessaires pour étendre le réseau aux secteurs à faible revenu. Quelles que soient les mesures prises, il importe qu'elles ne soient pas plus favorables aux classes supérieures ou moyennes déjà connectées au réseau mais qu'elles visent, bien au contraire, à répondre aux besoins cruciaux des ménages encore non desservis ou mal desservis. Les études d'accessibilité économique réalisées par l'organe de réglementation ou d'autres organismes publics peuvent s'avérer extrêmement utiles pour la prise des décisions nécessaires en vue d'atteindre ces cibles.

⁴⁴ Pour un aperçu détaillé des subventions possibles en matière d'assainissement, voir la publication du Conseil de concertation pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement intitulée *Public Funding for Sanitation: The Many Faces of Sanitation Subsidies* (Genève, 2009).

C. Responsabilisation et contrôle

56. L'efficacité de la réglementation ne dépend pas uniquement de l'institution responsable de cette activité mais peut être influencée par d'autres facteurs. La réglementation ne saurait être efficace lorsque la corruption est omniprésente ou s'il n'existe pas d'organismes judiciaires indépendants pour faire appliquer le cadre réglementaire et les décisions de l'autorité de réglementation. La responsabilisation et l'accès à des recours utiles sont aussi des conditions indispensables car les fournisseurs de services et l'État peuvent être rendus responsables de la détérioration des services, des normes de performance non satisfaites, des augmentations de tarifs injustifiées, de l'inefficacité des mesures sociales ou d'autres manquements.

57. La responsabilisation suppose que les rôles et les responsabilités soient clairement définis. La coordination doit aussi être assurée entre les différentes entités concernées – des secteurs public et privé. Les usagers des services d'eau potable et d'assainissement doivent savoir à qui ils peuvent demander des comptes. La corruption est un autre obstacle à la mise en place d'une institution responsable et fiable. Il faut avant tout une ferme volonté politique pour la combattre. La transparence en particulier peut aider à réduire les risques de corruption, par exemple en garantissant le respect de la concurrence dans la procédure d'appel d'offres et la publicité des contrats. Lorsqu'une entreprise publique est constituée en vue de fournir des services de distribution d'eau et d'assainissement, la procédure législative relative à la constitution de cette entreprise doit être participative et transparente. Dans tous les cas, des cibles de performance clairement définies et la divulgation de l'information aident à réduire les risques de corruption.

58. Les mécanismes de responsabilisation à l'échelle nationale et internationale peuvent être d'ordre judiciaire, quasi judiciaire, administratif, politique et social. Ils peuvent être mis en place par les prestataires de services ou par l'État. Ainsi que l'a fait observer le Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, si l'État est tenu de mettre en place des mécanismes de responsabilisation et de garantir l'accès à ces mécanismes, il incombe aux prestataires de services de prévoir les moyens permettant aux individus de porter à leur attention les abus dont ils s'estiment victimes (A/HRC/8/5, par. 82). Ces mécanismes doivent être aisément accessibles, tant pour les consommateurs que pour les personnes vivant dans le secteur couvert par les prestataires de services qui ne sont pas considérées comme des clients, par exemple parce qu'elles n'ont pas payé les redevances. Cette obligation fait partie du devoir de diligence à l'égard des droits de l'homme, du fait que les mécanismes de responsabilisation permettent aux prestataires de services d'être informés des répercussions (présumées) de leurs activités sur ces droits. La mise en place de mécanismes de recours peut être considérée comme un moyen d'alerte nécessaire en complément de la surveillance générale du respect des droits de l'homme. Lorsque des violations ont été recensées, les acteurs non étatiques sont tenus d'y remédier. Naturellement, le fonctionnement de ces mécanismes varie en fonction de la taille de l'entreprise et d'autres facteurs. Ainsi, une grande entreprise disposera peut-être d'un département entier pour examiner les plaintes mais il se peut que les petits prestataires traitent directement avec les plaignants. Selon le Représentant spécial du Secrétaire général, pour être crédibles et efficaces, les mécanismes d'examen non judiciaires doivent être légitimes, accessibles, prévisibles, équitables, compatibles avec les droits de l'homme et transparents (par. 92).

59. Dans tous les cas de figure, les prestataires de services non étatiques ne doivent pas entraver l'accès aux mécanismes de responsabilisation mis en place par l'État, y compris les procédures judiciaires. Ces mécanismes sont essentiels dans la mesure où il n'est peut-être pas toujours possible de trouver une solution satisfaisante à la fois pour la personne qui estime que ses droits ont été lésés et pour le prestataire. Les mécanismes d'examen prévus

par le prestataire de services représentent une première étape importante mais n'aboutissent pas toujours à une solution satisfaisante. En cas de litige, l'affaire doit être soumise à une institution indépendante telle qu'une instance judiciaire.

60. En conséquence, il doit être possible d'adresser des plaintes aux institutions publiques. Ces mécanismes doivent être accessibles à tous, et pas seulement aux «clients» qui paient. Par exemple, les individus concernés doivent avoir la possibilité de dénoncer des cas de discrimination potentielle dans l'attribution des subventions. Les États doivent offrir des moyens de recours «accessibles, abordables, rapides et suivis d'effets»⁴⁵. Les victimes de violations ont droit à des mesures de réparation adéquates, sous forme de restitution, d'indemnisation, de satisfaction de leurs demandes et/ou de garantie de non-répétition. Si les recours administratifs sont, dans bien des cas, suffisants, il est souvent utile et parfois indispensable de pouvoir se prévaloir d'un recours judiciaire de dernier ressort⁴⁶.

V. Conclusions et recommandations

61. L'experte indépendante souligne la nécessité de nuancer le débat sur la participation des acteurs non étatiques à la fourniture de services de distribution d'eau et d'assainissement, en dépassant le schéma simpliste secteur public contre secteur privé, compte tenu de la multiplicité des acteurs impliqués et des formules adoptées pour la prestation des services. Il est rare que ces services soient dispensés exclusivement par des entreprises publiques ou des acteurs privés et ils relèvent aussi bien du secteur structuré que du secteur non structuré.

62. Dans le présent rapport, l'experte indépendante a mis l'accent sur le rôle des prestataires de services non étatiques. Reconnaisant que la fourniture de services est une composante essentielle de la réalisation des droits à l'eau et à l'assainissement, elle compte continuer à explorer la question. Par exemple, elle considère qu'il serait judicieux d'analyser les instruments de délégation de la fourniture de services, tels que les contrats et les mandats des entreprises publiques, sous l'angle des droits de l'homme. À ce propos, elle prend note avec intérêt des travaux entrepris par le Rapporteur spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises au sujet des pratiques contractuelles responsables.

63. Le cadre relatif aux droits de l'homme ne préconise pas une forme particulière de fourniture de services. Il est clairement établi que, du point de vue des droits de l'homme, les États peuvent choisir d'associer ou non des acteurs non étatiques à la fourniture de services de distribution d'eau et d'assainissement. En revanche, l'État ne peut pas se soustraire à ses obligations au regard des droits de l'homme et demeure donc le principal responsable. Aussi, son rôle est-il crucial, y compris lorsque d'autres acteurs sont associés à la fourniture de services. Les obligations des États et les responsabilités des acteurs non étatiques sont complémentaires. Ces derniers peuvent et doivent soutenir l'État dans la réalisation des droits de l'homme. Compte tenu de ces conclusions, l'experte indépendante formule les recommandations suivantes:

a) Les États doivent élaborer un plan national, comportant notamment des mesures d'ordre législatif ou autre, pour atteindre progressivement la pleine réalisation des droits à l'eau et à l'assainissement, y compris dans les régions

⁴⁵ Observation générale n° 9 (1998) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur l'application du Pacte au niveau national.

⁴⁶ Ibid.

actuellement non desservies ou mal desservies, indépendamment de la formule choisie pour la fourniture de services. Ces mesures doivent reposer sur la reconnaissance implicite des droits à l'eau et à l'assainissement;

b) Les États doivent s'abstenir de toute discrimination (*de jure* ou *de facto*) contre tout individu ou groupe d'individus dans la fourniture de services et adopter des mesures ciblant les plus marginalisés;

c) Quelle que soit la formule retenue, la décision de l'État de déléguer ou non la fourniture de services doit être prise de façon démocratique et participative. Toutes les personnes concernées doivent pouvoir participer tout au long de la procédure et surveiller, évaluer et dénoncer les violations éventuelles des droits de l'homme. Cette participation doit être active, libre et utile, et offrir une véritable possibilité d'influencer le processus de décision;

d) Les institutions financières internationales et les donateurs internationaux devraient soutenir le processus de décision à l'échelon national et local, en vue de trouver des solutions adaptées à chaque contexte et conformes au droit des droits de l'homme;

e) La prise de décisions et leur application, tous les instruments de délégation de la fourniture de services, y compris les contrats, et les instruments qui définissent les rôles et les responsabilités doivent être transparents, ce qui implique la communication d'une quantité suffisante d'informations adéquates et un accès effectif à l'information;

f) Tous les instruments de délégation, y compris les contrats, doivent être conformes aux normes relatives aux droits de l'homme, contribuer à la réalisation des droits à l'eau et à l'assainissement et guider les activités des fournisseurs de services non étatiques;

g) Les prestataires de services non étatiques devraient exercer leur devoir de diligence pour s'assurer que les droits de l'homme sont respectés, dès le stade de la soumission et tout au long de la fourniture de services. Ils sont encouragés à s'efforcer, en collaboration avec l'État, de détecter les risques de violation des droits de l'homme et d'y remédier;

h) Les États devraient effectuer des études d'impact sur les droits de l'homme avant la soumission et pendant la fourniture de services, en tenir compte dans les décisions relatives aux modalités de la prestation, et à la surveillance de celle-ci en vue de déterminer les incidences réelles et potentielles de leurs activités sur la réalisation des droits de l'homme, y compris les droits à l'eau et à l'assainissement. Ils sont encouragés à adopter des dispositions législatives qui obligent les prestataires de services à effectuer aussi de telles études dans le cadre de l'exercice de leur devoir de diligence, afin de se rendre compte des incidences réelles et potentielles de leurs activités sur la réalisation des droits fondamentaux à l'eau et à l'assainissement;

i) Les États devraient imposer à tous les prestataires de services des cadres réglementaires solides et conformes aux normes relatives aux droits de l'homme;

j) Les États devraient mettre en place des autorités de réglementation et s'assurer qu'elles fonctionnent en toute indépendance. Ils devraient autoriser les institutions à veiller au respect et à l'application de cette réglementation. Les mesures internationales de coopération et d'assistance au développement devraient viser à renforcer la capacité réglementaire des États, si nécessaire;

k) Les autorités de réglementation, lorsqu'elles existent, devraient se conformer aux normes relatives aux droits de l'homme dans l'exercice de leurs activités. Elles devraient élaborer des instruments en vue de garantir la disponibilité, la qualité, l'accessibilité et le coût abordable des services;

l) Les États doivent mettre en place des politiques sociales complémentaires prévoyant notamment des filets de sécurité et des subventions pour garantir qu'aucun groupe ne soit exclu. Ces mesures doivent être ciblées sur ceux qui en ont le plus besoin;

m) Les rôles et responsabilités des États et des autres acteurs concernés devraient être clairement définis afin d'assurer le respect de l'obligation de rendre compte;

n) Les États devraient mettre en place des mécanismes de responsabilisation au niveau national. Ils devraient aussi adhérer à des mécanismes à l'échelon régional et international et devraient, en particulier, ratifier le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels;

o) Les États devraient veiller à ce que les droits économiques, sociaux et culturels, y compris les droits à l'eau et à l'assainissement, puissent être invoqués devant les tribunaux nationaux et autres mécanismes de responsabilisation. Ils doivent garantir l'accès à la justice dans la pratique, y compris un accès physique et économique dans des conditions d'équité;

p) Les acteurs non étatiques ne doivent pas entraver l'accès aux mécanismes de l'État et doivent eux-mêmes offrir des mécanismes de plainte.
