

Protocole international pour le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement

Le contexte

Après plus de 10 ans de mobilisation de l'opinion publique par les Mouvements de l'eau pour obtenir des Nations Unies la reconnaissance de l'eau comme un droit de l'homme, **en 2010**, à l'initiative de quelques pays d'Amérique latine, l'Assemblée générale de l'ONU et le Conseil des droits de l'homme ont approuvé deux importantes Résolutions consacrant le droit à l'eau potable et à l'assainissement comme un droit de l'homme universel, inaliénable, autonome et spécifique.

- **La Résolution 64/292 de l'Assemblée Générale** (28 Juillet) reconnaît que le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit « essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme ».
- **La Résolution 15/9 du Conseil des droits de l'homme** (30 Septembre) affirme que «le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement découle du droit à un niveau de vie suffisant et qu'il est indissociable du droit au meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint, ainsi que du droit à la vie et la dignité ». Le Conseil décrit les traits constitutifs du droit de l'homme à l'eau : la disponibilité, la qualité et l'accessibilité. L'accessibilité comprend traditionnellement quatre dimensions: la non-discrimination, l'accessibilité physique, à un coût abordable, et l'accès à l'information.

En mai 2013, il est entré en vigueur, après ratification par plus de 10 États, le *Premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)*, qui a rendu justiciables les droits économiques sociaux et culturels.

Pourtant, six ans après les Résolutions des Nations Unies, le droit de l'homme à l'eau comme un droit autonome à une quantité minimum d'eau nécessaire à la vie n'est toujours pas garanti dans aucun pays.

L'Organisation Mondiale de la Santé et l'UNICEF dans leur *Rapport 2015* (Programme commun de suivi) affirment qu'encore aujourd'hui plus de 663 millions de personnes n'ont pas d'accès aux sources d'eau potable, plus de 2.6 milliards de personnes n'ont pas d'accès aux services sanitaires de base, première cause de contamination de l'eau et des maladies qui en découlent. Après la Décennie internationale d'action sur « L'eau, source de vie » des Nations Unies (2005-2015), le Rapport 2013 du Rapporteur spécial sur le droit de l'homme à l'eau dénonce les conséquences du manque d'accès à l'eau potable et à l'assainissement :

- ✓ 1.5 millions d'enfants meurent avant d'atteindre l'âge de 5 ans,
- ✓ 443 millions de jours d'école sont perdus chaque année à cause de maladies liées à l'eau,
- ✓ le nombre de ceux qui ne sont pas en mesure de payer la facture d'eau croît dans tous les pays,
- ✓ le nombre des réfugiés climatiques atteindra 250 millions en 2050.

Entretemps, les États membres n'ont montré aucune volonté politique d'appliquer les Résolutions de l'ONU; quelques-uns seulement, sous la pression des Mouvements, ont introduit dans leurs Constitutions le principe du droit de l'homme à l'eau, ou ont adopté des loi-cadre, sans toutefois définir comment garantir effectivement ce droit. Le pouvoir discrétionnaire laissé aux États est susceptible d'affecter l'universalité du droit de l'homme à l'eau, alors qu'on ne voit pas à l'horizon aucun engagement des États membres.

L'ONU s'en tient aux Résolutions de 2010 qui ont sanctionné le droit de l'homme. Le nouveau Programme des Nations Unies pour le Développement après-2015, pour sa part, ne prévoit pas d'engagement à assurer le droit de l'homme à l'eau comme un objectif de développement durable (Objectif 6) ; il y prévaut plutôt une approche qui vise à assurer l'accès universel à l'eau potable et à l'assainissement par une gestion efficace et à un coût abordable.¹

¹ L'Objectif 6 précise ses visées en deux points, qui définissent les objectifs et les méthodes : « D'ici à 2030, assurer l'accès universel et équitable à l'eau potable, à un coût abordable » (6.1); « D'ici à 2030, assurer l'accès de tous à des services d'assainissement et d'hygiène adéquats et mettre fin à la défécation en plein air, en accordant une attention particulière aux besoins des femmes et des filles et des personnes en situation vulnérable » (6.2).

Le Rapporteur spécial actuel, à son tour, dans son Premier Rapport présenté au Conseil des droits de l'homme en Juillet 2015 (<http://undocs.org/fr/A/HRC/30/39>), se concentre uniquement sur l'accès aux services à un "coût abordable" pour la réalisation du droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement, grâce au recours à des mécanismes financiers et aux subventions publiques des États membres. Une approche similaire est contenue dans une proposition de Résolution sur la différenciation entre le droit à l'eau et le droit à l'assainissement et sur la réalisation de ces droits (**Résolution A / C.3 / 70 / L.55 / Rev.1**) présentée par plusieurs États à la troisième Commission et adoptée par l'Assemblée générale (70/169) en Décembre 2015. Entretemps, les Nations Unies et la Banque mondiale ont lancé la création d'un Groupe d'Experts de haut niveau qui remplacera UNSGAB, avec l'objectif d'identifier les moyens pour réaliser l'Objectif 6 du Programme pour le Développement après-2015.

Ainsi, dans les 15 années à venir, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement en tant que droits de l'homme ne sera plus payable par l'État, en revanche on pourra y accéder seulement en en payant le prix.

L'instrument

Si on ne veut pas laisser au marché ou aux entreprises la définition des moyens de réaliser le droit de l'homme à l'eau, les Mouvements de l'eau, qui s'étaient mobilisés pour la reconnaissance de ce droit, ont aujourd'hui la chance de s'engager pour relancer ce processus par le biais de nouveaux outils qui visent à réaliser concrètement les Résolutions de l'ONU, et pour obtenir des États l'adoption d'instruments juridiques qui garantissent le droit en termes formels et procéduraux.

Cet instrument de réalisation du droit devrait avoir quelques traits essentiels :

- **être un instrument de droit international**, car il règle des droits de l'homme universels;
- **être obligatoire** pour les États qui le ratifient, et de référence pour les autres États;
- **traduire en règles contraignantes** pour les États le principe que l'eau est un droit humain universel, jusqu'à présent reconnu seulement en termes "déclaratoires", en établissant quelques principes d'application incontournables, notamment :
 - ✓ **la priorité** de l'utilisation humaine pour la vie, y inclus l'usage personnel et pour la production de denrées alimentaires ;
 - ✓ **la gratuité** du minimum vital d'eau ;
 - ✓ **la responsabilité** des États vis-à-vis du droit ;
 - ✓ **la sanction** des violations devant la Cour internationale des droits de l'homme.

La mise en œuvre de ces principes définit le type d'instrument de droit international dont on a besoin, à savoir un Protocole ou un Traité. Cet instrument n'intervient pas au niveau des lois nationales, qui sont du ressort des États, mais il constitue un cadre juridique qui contraint les États membres quant aux lois et politiques qu'ils peuvent adopter. En même temps, il permet aux Mouvements de renforcer leurs demandes de respect du droit de l'homme à l'eau par leurs Gouvernements et Parlements.

Le CICMA (Comité Italien Contrat Mondial de l'Eau) s'est engagé à identifier le nouvel instrument de droit international qui peut garantir la concrétisation du droit de l'homme à l'eau.

En **termes politiques** ce qui a poussé le CICMA à proposer un Protocole international naît du constat que jusqu'à présent l'introduction du principe du droit de l'homme à l'eau dans les lois nationales et même dans les lois constitutionnelles s'est avérée être un *instrument trop faible* pour assurer effectivement le respect du droit universel à l'eau. On a de fait laissé aux États la possibilité de garantir l'accès à l'eau (même au minimum vital) par le paiement d'un tarif, c'est-à-dire des coûts d'accès. Il manque un **instrument international contraignant** qui définit les voies formelles et procédurales par lesquelles les États sont tenus de réaliser le droit universel à l'eau, qui délimite le pouvoir discrétionnaire de l'État, et qui garantit la sanction des violations du droit.

En **termes stratégiques**, on a choisi d'élaborer un projet en conformité avec les principes proposés par le *Manifeste pour le droit de l'homme à l'eau* du CICMA, et avec les principes partagés avec les Mouvements de l'eau et formalisés dans les Déclarations des différents Forum Alternatif Mondial de l'Eau (2003-2013).

Le premier objectif a été d'identifier un instrument approprié de droit international ; au cours d'une année de travail conjoint avec le Département d'études juridiques internationales de l'Université de Milan-Bicocca, il a été identifié sous la forme d'un **Deuxième Protocole Facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)**, dont on a établi une Ébauche. Le Protocole est enrichi par des **Notes juridiques** qui expliquent les critères de rédaction, encadrent les buts poursuivis et les références de jurisprudence internationale qui sous-tendent les différents Articles, et mettent en évidence les éléments d'innovation substantiels introduits.

Le prochain objectif est d'identifier un **groupe d'États et d'institutions** prêts à proposer à la communauté internationale d'ouvrir des négociations auprès du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies.

Le Protocole établit un droit de l'homme autonome et spécifique en matière d'eau et d'assainissement qui doit être garanti par les États en termes substantiels et procéduraux, et présente d'importants éléments d'innovation par rapport aux Résolutions, Conventions et Traités existants sur lesquels il s'appuie.

Le contenu

Le Protocole international pour le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement indique que **l'eau est un droit et un bien commun**.

Il met à la disposition des États, tout comme des Mouvements, un **instrument articulé de droit international** qui peut servir de référence pour l'adoption de cadres législatifs nationaux, d'initiative gouvernementale ou parlementaire, et de lois d'initiative populaire proposées par des Mouvements ou des citoyens intéressés à réaliser le droit de l'homme à l'eau.

Son caractère **juridiquement contraignant** permet également d'introduire des règles qui sanctionnent les violations du droit que chacun peut dénoncer et assurent la reconnaissance des dommages.

Le caractère **non régressif** assure que les États avec des lois ou des Constitutions plus avancées en matière de droit de l'homme à l'eau ne reviennent pas en arrière à la suite de la ratification du Protocole.

Les éléments d' **innovation substantielle** sont les suivants:

1. La quantification du droit à l'eau et l'obligation pour les États de l'assurer (art.2, 3);
2. Le renforcement des communautés locales, reconnues comme l'un des sujets du «Système Collectif» (art.1) qui a le droit de déterminer le type de service d'eau et la façon dont ce service doit être géré ;
3. La reconnaissance de la gestion communautaire des services d'eau (art.5);
4. La mise en place d'une échelle de quantité d'eau par personne et par jour, qui définit le droit de l'homme garanti par l'État. Les critères spécifiques pour respecter le droit humain à l'eau sont:
 - ✓ Un montant minimum d'eau par personne, par jour gratuit (50-100 l. d'après les directives de l'OMS) ;
 - ✓ Jusqu'à 250 l. par personne, par jour pour l'usage personnel soumis au tarif ;
 - ✓ Au-delà des 250 l., une tarification progressive visant à sanctionner le gaspillage ;
5. La quantification (20%) des pertes maximales autorisées dans le réseau (art.6);
6. La mention de l'accaparement d'eau (*water grabbing*), de la fracturation hydraulique (*fracking*) et des barrages comme autant de pratiques à décourager et à soumettre à l'évaluation de l'impact sur l'environnement (art.9);
7. La définition d'une politique des prix qui respecte le droit des personnes insolvables au minimum vital établi (art.12).

Le Protocole appelle et met en œuvre un ensemble de principes sur le droit de l'homme à l'eau, notamment:

- **il définit** l'eau comme un bien public commun à utiliser en solidarité (Avant-propos);
- **il affirme** le caractère obligatoire du droit à l'eau, même dans des situations exceptionnelles (guerre) (art.2);
- **il affirme** les principes de précaution et durabilité par rapport au droit des générations futures (art.2, 10);
- **il définit** la notion d'obligation à la réalisation progressive du droit, qui ne saurait être interprétée par les États comme une extension indéfinie des mesures à prendre (art.7);
- **il introduit** le principe de non-discrimination et met l'accent sur la protection des groupes vulnérables (art.8);
- **il établit** la priorité de l'utilisation humaine associée à la nutrition, l'hygiène, la production d'aliments (art.6);
- **il quantifie** l'accès aux ressources d'eau dans les limites d'une distance maximale de 1000m, et de 500m pour les services sanitaires (art.4);
- **il oblige** les États membres, pour protéger le droit de l'homme à l'eau, à:
 - ✓ *adopter* des mesures non régressives par rapport à la législation en vigueur (art.2);
 - ✓ *se doter* de la législation appropriée pour assurer le droit, en incluant des mécanismes de participation du public (art.5);
 - ✓ *promouvoir* la création de services publics et communautaires pour la fourniture d'eau (art.5);
 - ✓ *être responsable* de la gestion effectuée par des tiers quant au respect de la loi et aux concessions de sources d'eau naturelles et minérales (art.9)
 - ✓ *surveiller* par des organismes indépendants la mise en œuvre des obligations (art.11)
 - ✓ *prévenir* et sanctionner les violations et la pollution pour la protection des eaux souterraines (art.16);

- ✓ *prendre* des mesures de réparation en cas de violation des droits subjectifs et collectifs (art.15);
 - ✓ *prévenir* les actions d'individus ou d'entreprises qui peuvent interférer avec le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement (art.9);
 - ✓ *veiller* à ne pas signer d'accords de libéralisation dans le secteur des services qui inhibent la pleine réalisation du droit à l'eau (art.17);
 - ✓ *remettre* tous les deux ans un Rapport sur la mise en œuvre du Protocole au Comité des droits économiques, sociaux et culturels (art.19);
 - ✓ *promouvoir* les droits à l'eau par le biais de la coopération internationale et évaluer la faisabilité d'un Fond de solidarité internationale pour garantir le droit dans les zones les plus pauvres (art.17)
- **il affirme** le droit de tous à une information complète et transparente et à participer aux processus de décision, qui doivent être des processus démocratiques et participatifs (art.11,13);
 - **il permet** à chacun de reporter au Comité des droits économiques, sociaux et culturels information sur la non-conformité des États. Le Comité a le pouvoir d'ouvrir des enquêtes et d'attirer l'attention de l'Assemblée générale des Nations Unies, par l'intermédiaire du Secrétaire général (art.22).

Le projet d'adoption d'un Protocole international comme instrument de droit international a été partagé avec Maude Barlow (Council Canadiens) et avec les Réseaux de l'eau présents à la Rencontre sur l'eau à Toronto (Automne 2014). Ensuite, la confrontation a continué avec les Comités de l'eau d' El Salvador, Bolivie, Equateur, avec les Mouvements de la terre et de l'eau au Forum Social Africain à Dakar (Octobre 2014) et au Forum Social Mondial de Tunis (Mars 2015). Le Protocole a été présenté au Comité international de Via Campesina (Porto), à Sem Terra, Red Vida; il a été inséré parmi les propositions avancées lors des rencontres des Mouvements avec le Pape à Rome et en Bolivie ; il a été partagé à Milan avec le Forum des Peuples pendant Expo 2015, présenté lors du Forum Européen de l'Eau et au Forum italien des Mouvements de l'eau.

Au niveau institutionnel, le texte du Protocole a été présenté et soumis à l'évaluation d'un premier groupe d'États: le Ministère des Affaires étrangères italien, certains gouvernements de l'ALBA (Bolivie, Equateur, Uruguay), le Mexique. Il a été présenté aussi au Saint-Siège, à la Commission justice et paix du Vatican, aux principales organisations religieuses.

Comment soutenir la proposition

Le **2e Protocole international facultatif au PIDESC pour le droit humain à l'eau et à l'assainissement** est un instrument de droit international qui, comme le PIDESC lui-même et le 1er Protocole facultatif déjà en vigueur, doit être adopté par les États au travers d'une négociation aboutissant à la ratification. La négociation peut démarrer seulement par **l'adhésion d'un premier groupe d'États** prêts à soutenir la proposition du Protocole et à stimuler l'adhésion d'autres États, en vue de la proposer à l'ONU, par l'intermédiaire du Conseil des droits de l'homme et de l'Assemblée générale.

Donc, l'objectif à présent est d'identifier ce groupe d'États. Pour faire pression sur les États et créer un consensus autour d'un instrument de droit international, il faut que la société civile puisse se mobiliser dans la Campagne internationale "[WaterHumanRightTreaty](http://www.waterhumanrighttreaty.org)" (www.waterhumanrighttreaty.org)

Les organisations de la société civile (ONG, Mouvements, Réseaux, etc.) qui partagent les objectifs de cette campagne pour garantir le droit de l'homme à l'eau peuvent s'engager dans la Campagne en adhérant au **Comité de soutien international**. Ce comité sera composé de toutes les organisations qui soutiennent le Protocole et la campagne internationale.

La tâche des membres du Comité de soutien dans chaque Pays sera de :

- **Faire** pression sur leurs gouvernements afin d'obtenir l'adhésion,
- **Promouvoir** la campagne sur leur territoire de la manière qu'ils se sentent plus efficaces,
- **Construire** un comité de soutien local,
- **Faire** participer les citoyens à travers les pétitions lancées par la campagne

Chacun peut également donner son **adhésion personnelle** à la Campagne par le site

Comitato Italiano Contratto Mondiale sull'acqua – Onlus Sede legale Via Rembrandt 9 – 20147 Milano Tel. +39.02.89072057-
segreteria@contrattoacqua.it – info@waterhumanrighttreaty.org
www.contrattoacqua.it - www.waterhumanrighttreaty.org