



General Assembly

Distr.
GENERAL

A/HRC/6/3
16 August 2007

Original: ENGLISH

HUMAN RIGHTS COUNCIL
Sixth session
Item 2 of the provisional agenda

**ANNUAL REPORT OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS AND REPORTS OF THE OFFICE OF THE
UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
AND THE SECRETARY-GENERAL**

**Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the
scope and content of the relevant human rights obligations related to
equitable access to safe drinking water and sanitation under international
human rights instruments***

* Annexes and footnotes are circulated in the language of submission only.

Summary

The present report is submitted pursuant to Human Rights Council decision 2/104 of 27 November 2006 on human rights and access to water in which the Council requested the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) to conduct a detailed study on the scope and content of the relevant human rights obligations related to equitable access to safe drinking water and sanitation under international human rights instruments, taking into account the views of States and other stakeholders.

In conducting the study, OHCHR has sought written submissions from various stakeholders, including States, intergovernmental organizations, national human rights institutions, non-governmental organizations, experts, and representatives of the private sector. OHCHR also organized a one-day open consultation to discuss human rights and access to safe drinking water and sanitation and attended relevant expert and other meetings. The inputs received during the consultation process have informed the preparation of the study.

The present report reviews international human rights obligations related to the provision of safe drinking water and sanitation. It discusses their scope and content, nature and monitoring, and points to areas needing further elaboration. The report ends with conclusions and recommendations to further strengthen and implement human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation.

CONTENTS

	<i>Paragraphs</i>	<i>Page</i>
Introduction	1 - 3	4
I. THE LEGAL FRAMEWORK	4 - 12	5
A. Introduction	4	5
B. Instruments referring to safe drinking water and sanitation	5 - 12	5
II. SCOPE AND CONTENT OF HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS	13 - 29	10
A. The meaning and scope of safe drinking water	13 - 17	10
B. The meaning and scope of sanitation	18 - 21	12
C. The meaning and scope of access	22 - 29	13
III. NATURE OF HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS	30 - 42	16
A. Duty bearers	30 - 31	16
B. Obligations	32 - 42	16
IV. MONITORING	43	19
V. ISSUES REQUIRING FURTHER ELABORATION	44 - 64	21
A. Access to safe drinking water and sanitation as a human right	45 - 49	21
B. National strategy on water and sanitation	50 - 51	22
C. Private provision of water and sanitation services	52 - 53	22
D. Obligations of local authorities	54 - 55	23
E. The question of disconnections and due process	56 - 59	23
F. Prioritization between various kinds of water use	60 - 62	24
G. Human rights obligations in the context of trade and investment agreements	63 - 64	25
VI. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS	65 - 70	25
Annexes		
I. Relevant treaties with explicit reference to safe drinking water and sanitation		28
II. Relevant guidelines and principles with explicit reference to safe drinking water and sanitation		31

Introduction

1. The present report is submitted pursuant to Human Rights Council decision 2/104 of 27 November 2006 on human rights and access to water. In its decision, the Human Rights Council requested the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) "... taking into account the views of States and other stakeholders, to conduct, within existing resources, a detailed study on the scope and content of the relevant human rights obligations related to equitable access to safe drinking water and sanitation under international human rights instruments, which includes relevant conclusions and recommendations thereon, to be submitted prior to the sixth session of the Council".
2. In conducting the study, OHCHR has sought written submissions from various stakeholders, including States, intergovernmental organizations, national human rights institutions, non-governmental organizations (NGOs), experts, and representatives of the private sector.¹ OHCHR also organized a one-day open consultation to discuss human rights and access to safe drinking water and sanitation and attended relevant expert and other meetings.² The inputs received during the consultation process have informed the preparation of the study.
3. The report is divided into five chapters. Chapter I reviews the legal framework and existing obligations related to equitable access to safe drinking water and sanitation. Chapters II, III and IV review the scope and content of the term "access to safe drinking water and sanitation", the nature of States' obligations in relation to access to safe drinking water and sanitation and the question of monitoring. Chapter V discusses issues needing further elaboration and Chapter VI sets out some conclusions and recommendations for consideration by the Council.

¹ The contributions received have been made available on the OHCHR website at: <http://www.ohchr.org>.

² The report of the consultation is also available at: <http://www.ohchr.org>.

I. THE LEGAL FRAMEWORK

A. Introduction

4. The mandate entrusted to OHCHR by the Human Rights Council limits the sources of international law the study may address to international human rights instruments. These are understood as including international and regional treaties, as well as human rights-related declarations, resolutions, principles and guidelines. While these instruments do not have the same binding force as treaties, they may contain elements that already impose or may come to impose obligations on States under customary international law. They also highlight social expectations and commitments expressed by States and provide useful guidance for interpreting States' obligations under human rights treaties. International plans of action and documents adopted by United Nations treaty bodies will be used as sources of interpretations for these instruments. Other bodies of international law, such as international watercourse law, will not form part of the study. Although falling outside the sources outlined by Human Rights Council decision 2/104, the study will address the intersection between humanitarian and environmental treaties and human rights instruments and refer to these two other bodies of international law insofar as they help clarify the scope and content of human rights obligations in relation to access to safe drinking water and sanitation.³

B. Instruments referring to safe drinking water and sanitation

5. Access to safe drinking water and sanitation are referred to in a range of instruments which can be grouped as follows:

(a) Explicit reference in human rights treaties: explicit references to safe drinking water or sanitation are included in the Convention on the Rights of the Child (CRC), the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), the recently adopted Convention on the Rights of Persons with Disabilities and International Labour Organization (ILO) Convention No. 161 of 1985 on Occupational Health Services. At the regional level, the African Charter on the Rights and Welfare of the Child and the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa include specific provisions on access to water. Annex I provides further details on these treaties and the obligations they entail.

(b) Implicit reference in human rights treaties: the close connection between access to safe drinking water and sanitation and a range of other human rights is implicitly addressed in various treaties, notably in relation to the right to life, the prohibition of torture, the right to health, the right to education, the right to adequate housing, the right to food and the right to an adequate standard of living.

³ For the relationship between human rights and humanitarian law, see *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, International Court of Justice, Reports 2004, p. 136, available at: <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>.

(c) Explicit reference in human rights principles and guidelines: several principles and guidelines adopted by the United Nations and the ILO highlight the obligation to provide safe drinking water or sanitation to particular groups, including prisoners, juveniles deprived of their liberty, internally displaced persons (IDPs), workers living in housing provided by their employers and old persons. The FAO Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security also highlight the fact that access to water in sufficient quantity and quality for all is essential for life and health. Annex II provides further details on these instruments and the obligations they entail.

(d) Safe drinking water and sanitation as a human right in declarations and resolutions: access to safe drinking water was first declared a human right by United Nations Member States in the Mar del Plata Action Plan (1977) asserting that irrespective of the level of development, all people “have the right to have access to drinking water in quantities and of a quality equal to their basic needs”.⁴ Resolutions adopted by the United Nations General Assembly and the Commission on Human Rights also refer to safe drinking water as a human right.⁵ Members of the Non-Aligned Movement, acknowledged the right to water for all in their 14th Summit final document.⁶ At the regional level, recommendation 14 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on the European Charter on Water Resources provides that everyone has the right to a sufficient quantity of water for his or her basic needs.⁷ This being said, the recognition of water as a human right in declarations and resolutions has been uneven.⁸

(e) Expert documents referring to safe drinking water and sanitation as a human right: in 2002, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) adopted its general comment No. 15 on the right to water (articles 11 and 12 of the Covenant), defined as the right of everyone to sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic uses.⁹ General comments provide an authoritative interpretation by an expert body on provisions under various international covenants and conventions, including the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). In 2006, the Sub-Commission for

⁴ Mar del Plata Action Plan, United Nations Water Conference, 1977, preamble.

⁵ General Assembly resolution 54/175, The right to development, para. 12; Commission on Human Rights resolutions 2004/17 and 2005/15, Adverse effects of the illicit movement and dumping of toxic and dangerous products and wastes on the enjoyment of human rights, preamble, paras. 4 and 9.

⁶ Para. 226.

⁷ Recommendation Rec(2001)14 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on the European Charter on Water Resource, available at: http://www.coe.int/t/cm/adoptedTexts_en.asp#P47_2021.

⁸ For instance, water has not been acknowledged as a human right in the United Nations Millennium Declaration, nor in the ministerial declarations adopted at the World Water Forums.

⁹ Para. 2.

the Promotion and Protection of Human Rights adopted the draft guidelines for the realization of the right to drinking water supply and sanitation (the Sub-Commission's guidelines), which refer to a right to drinking water and sanitation.¹⁰ The Sub-Commission's guidelines are intended to assist Governments, policymakers, international agencies and members of civil society to implement the right to drinking water and sanitation.

(f) Plans of action referring to safe drinking water and sanitation as a human right: a number of plans of action have also referred to water and sanitation as a human right. Agenda 21, adopted at the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) in 1992 states that "the commonly agreed premise was that 'all peoples, whatever their stage of development and their social and economic conditions, have the right to have access to drinking water in quantities and of a quality equal to their basic needs'".¹¹ In the Programme of Action of the International Conference on Population and Development (1994), States affirmed that all people have "the right to an adequate standard of living for themselves and their families, including adequate food, clothing, housing, water and sanitation".¹² The UN-Habitat Plan of Action (1996) subsequently recognized water and sanitation as a human right.¹³

(g) Other recognition of safe drinking water and sanitation as a human right: the former United Nations Secretary-General Kofi Annan emphasized that "access to safe water is a fundamental human need and, therefore, a basic human right".¹⁴ In its 2006 Human Development Report, *Beyond scarcity: power, poverty and the global water crisis*, the United Nations Development Programme (UNDP) stressed the importance of recognizing and implementing the right to water.¹⁵ The United Nations Children's Fund (UNICEF) also stressed that "access to sanitation facilities is a fundamental human right that safeguards health and human dignity".¹⁶ The United Nations Millennium Project Task Force on Water and Sanitation

¹⁰ Realization of the right to drinking water and sanitation: report of the Special Rapporteur, El Hadji Guissé (E/CN.4/Sub.2/2005/25, para. 2).

¹¹ Agenda 21, United Nations Conference on Environment and Development 1992, chapter 18, para. 47.

¹² Programme of Action of the International Conference on Population and Development, Cairo, 1994, Principle 2.

¹³ The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action, 1996, para. 11.

¹⁴ Message of United Nations Secretary-General Kofi Annan on World Water Day 2001, available at: <http://www.worldwaterday.org/wwday/2001/news/msgun.html>.

¹⁵ Pages 3-4.

¹⁶ *Sanitation for All*, page 3, UNICEF January 2000.

highlighted the importance of the right to water for achieving the Millennium Development Goals (MDGs) related to water and sanitation.¹⁷ National constitutions, legislation and jurisprudence have also recognized water as a human right. National experiences brought to the attention of OHCHR also revealed that many countries have adopted specific legislation regulating access to safe drinking water.

6. While human rights treaties do not recognize access to safe drinking water and sanitation as a human right per se, specific obligations in relation to access to safe drinking water and sanitation have been increasingly and explicitly recognized in core human rights treaties, mainly as part of the right to an adequate standard of living and the right to health. With the exception of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (ICRMW), all recently adopted human rights treaties entail specific obligations in relation to access to safe drinking water and, to a lesser extent, sanitation. Obligations in relation to access to safe drinking water and sanitation are also implicit in a number of human rights treaties and are derived from obligations pertaining to the promotion and protection of other human rights.

7. In interpreting the right to life under the International Covenant on Civil and Political Rights, (ICCPR), the Human Rights Committee (HRC) stressed that besides protecting against the active taking of life, the right also places a duty on States to ensure access to the means of survival and requires States to adopt positive measures, notably to reduce infant mortality, increase life expectancy and eliminate malnutrition and epidemics.¹⁸ The Inter-American Court of Human Rights also interpreted the right to life as including access to conditions that guarantee a dignified life.¹⁹ This interpretation finds a specific resonance with the impact that lack of access to safe drinking water and sanitation has on peoples' health and life. Diarrhoeal dehydration claims the lives of nearly 2 million children every year and has killed more children in the last 10 years than all the people lost to armed conflict since the Second World War.²⁰ Each and every day, some 3,900 children die because of dirty water, poor hygiene and lack of basic

¹⁷ *Health, dignity and development: what will it take?*, UN Millennium Project Task Force on Water and Sanitation, 2005, p. xiv, available at: <http://www.unmillenniumproject.org/documents/WaterComplete-lowres.pdf>.

¹⁸ HRC general comment No. 6 (1982) on article 6 (Right to life), para. 5.

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Villagrán Morales y Otros (Caso de los "Niños de la Calle")*, Sentencia de 19 de noviembre de 1999 (Ser. C) No. 63, párr. 144.

²⁰ *Sanitation for All*, UNICEF January 2000.

sanitation while 1.6 million deaths per year can be attributed to the same causes.²¹ Lack of access to water and sanitation has also been addressed by the Human Rights Committee and the Committee against Torture.²²

8. The nexus between access to water and sanitation and the enjoyment of the right to an adequate standard of living has been stressed by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) in its general comment No. 15 (2002) on the right to water, in which it underlined that water constitutes a fundamental element for securing an adequate standard of living. The strong link with the right to health has also been highlighted by various United Nations treaty bodies, special procedures and regional mechanisms and is acknowledged in the Convention on the Rights of the Child. The CESCR identified access to safe drinking water and sanitation as determinants of the right to health, giving rise to specific obligations to ensure an adequate supply of safe and potable water and adequate sanitation.

9. Access to safe drinking water also constitutes an important element for the enjoyment of the right to food. In extending the mandate of the Special Rapporteur on the right to food, the Commission on Human Rights specifically requested him to “pay attention to the issue of drinking water, taking into account the interdependence of this issue and the right to food”.²³ The Special Rapporteur on the right to food noted, in that respect, that clean drinking water is an essential part of healthy nutrition.²⁴

10. In clarifying the scope and content of the right to adequate housing, CESCR underlined that access to safe drinking water and sanitation represents a fundamental element for the enjoyment of this right.²⁵ States’ obligations under the right to education also entail specific

²¹ *Health, dignity, and development: what will it take?*, UN Millennium Project Task Force on Water and Sanitation, 2005.

²² Concluding observations of the Human Rights Committee: Honduras, 2006 (CCPR/C/HND/CO/1, para. 15); Report of the Committee against Torture (A/56/44 (SUPP), paras. 181 and 183).

²³ Commission on Human Rights resolution 2001/25, para. 9.

²⁴ See A/56/210, paras. 58-71 and E/CN.4/2003/54, paras. 36-51. See also article 15 of the Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Rights of Women in Africa, where access to safe drinking water is an element of the right to nutritious and adequate food.

²⁵ CESCR general comment No. 4 (1991) on the right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant), para. 8.

requirements to provide safe drinking water and sanitation facilities for both sexes in educational institutions.²⁶ The Special Rapporteur on the right to education followed a similar approach, highlighting the problem of schools lacking adequate sanitation facilities and water supply and the fact that this absence represents a genuine impediment to the right to education.²⁷

11. Access to safe drinking water and sanitation can also create equality concerns, notably in relation to women, as limited access tends to disproportionately affect their health, physical and psychological integrity, privacy and access to education. The time burden of collecting and carrying water, which often falls on women and girls, is one explanation for the very large gender gaps in school attendance in many countries, while girls also commonly miss out disproportionately on an education if school sanitation facilities are inadequate. When girls and women have to walk to a place distant from their home for excreta disposal or water collection, they are also vulnerable to harassment and assault. Under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), States parties have the obligation to address all forms of discrimination against women, including the elimination of the causes and consequences of their de facto or substantive inequality.

12. A certain number of humanitarian and environmental treaties also entail specific provisions related to access to safe drinking water and sanitation. The Geneva Conventions and their Additional Protocols outline the fundamental importance of access to safe drinking water and sanitation for health and survival in situations of international and non-international armed conflicts. Under the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (UNECE Protocol), States parties have the obligation to take appropriate measures to provide access to drinking water and sanitation and to protect water resources used as sources of drinking water from pollution.²⁸

II. SCOPE AND CONTENT OF HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS

A. The meaning and scope of safe drinking water

1. Sufficient quantity

13. The mandate entrusted to OHCHR by the Human Rights Council limits the type of issues the study can consider to safe drinking water and sanitation. The term “safe drinking water” covers a limited amount of water needed - along with sanitation requirements - to provide for personal and domestic uses, which comprise water for drinking, washing clothes, food preparation and for personal and household hygiene. These personal and domestic uses represent

²⁶ CESCR general comment No. 13 (1999) on the right to education (art. 13), para. 43.

²⁷ See for instance E/CN.4/1999/49, para. 67.

²⁸ Articles 1, 4, para. 2 (a) and (b) and 6, para. 1 (a) and (b) available at: http://www.unece.org/env/water/text/text_protocol.htm.

a tiny fraction of the total use of water, usually less than 5 per cent.²⁹ Other domestic water uses, such as water for swimming pools or gardening are therefore not addressed in the study. Access to water for other purposes, notably for agriculture or industry, also falls outside the remit of the study.

14. Similarly, the study does not examine human rights obligations related to access to water for livelihood or as a natural resource, notably in relation to indigenous territories or small-scale farming, nor does it consider issues related to water management and the protection of ecosystems. UNDP's 2006 Human Development Report made a comparable distinction between water for life in the household on the one hand and water to sustain ecological systems and for livelihoods on the other. Declarations and plans of action recognizing access to safe drinking water as a human right also highlight the right of individuals to access water in quantities equal to their basic needs.³⁰ Other documents, while not recognizing access to safe drinking water as a human right, present it as a basic need or requirement, highlighting the fact that the access of individuals to a sufficient quantity of water should be enhanced.

15. The direct corollary of this approach is that the term "safe drinking water" does not refer to an unlimited amount of water. While it is up to each country to determine the minimum reasonable amount of water needed to cover personal and domestic uses, the figures provided in World Health Organization (WHO) publications can provide useful guidance. Accordingly, between 50 and 100 litres of water per person per day are needed to ensure that all health concerns are met.³¹ The threshold of 25 litres per person per day represents the lowest level to maintain life, but this amount raises health concerns because it is insufficient to meet basic hygiene and consumption requirements.³² In cases of emergencies - such as natural disasters, conflict or post-conflict situations - the Sphere Handbook suggests a basic provision of 7.5 to 15 litres minimum per person and per day, as there may not be sufficient water available to cover all personal and domestic uses.³³ These different amounts are indicative, as they might change depending on a particular context, and might differ for some groups due to health status, work, climate conditions, cultural requirements or other factors.

²⁹ *Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*, UNDP Human Development Report 2006, p. 2.

³⁰ Mar del Plata Action Plan, 1977, preamble; Agenda 21, 1992, chap. 18, para. 47.

³¹ G. Howard and J. Bartram, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, World Health Organization 2003, p. 22.

³² Guy Hutton and Lawrence Haller, *Evaluation of the costs and benefits of water and sanitation improvements at the global level*, World Health Organization 2004.

³³ See <http://www.sphereproject.org>.

2. Water quality

16. International declarations, resolutions and plans of action that include commitments to expand access to water also encompass specific quality requirements. Various instruments refer, alternatively, to clean water, drinking water, clean drinking water, safe drinking water, potable water, safe water, safe and clean water, or fresh water. According to CESCR general comment No.15, water for personal and domestic uses must be safe, therefore free from substances constituting a threat to a person's health. Access to adequate sanitation constitutes one of the principal mechanisms for protecting the quality of drinking water.³⁴ The Sub-Commission's guidelines also mention that water must be of a culturally acceptable quality.

17. The WHO Guidelines for Drinking-water Quality (the WHO Guidelines) constitute an international reference point for drinking water quality regulation and standard setting. They define safe drinking water as water that does not represent any significant risk to health over a lifetime of consumption and that is free of microbial pathogens, chemical and radiological substances.³⁵ These requirements apply to all sources of water provision.³⁶

B. The meaning and scope of sanitation

18. Human rights instruments offer little guidance as to the scope and content of the term "sanitation". The Sub-Commission's guidelines refer to a right to sanitation, defined as the right of everyone to have access to adequate and safe sanitation that is conducive to the protection of public health and the environment.³⁷ Accordingly, sanitation and sanitation facilities should be physically accessible, affordable, of a sufficient and culturally acceptable quality and in a location where physical security can be ensured.

19. Overall, human rights instruments refer to various concepts to describe the kind of sanitation facilities people should have access to and do not elaborate upon the specific requirements these various concepts carry. As such, the contour of the human rights framework for sanitation remains imprecise. The Sub-Commission's guidelines alternatively refer to adequate, basic, acceptable and appropriate sanitation of a culturally acceptable quality without clearly defining what these various requirements mean and encompass and what the differences

³⁴ The absence of sanitation systems in many parts of the world has led to widespread pollution and contamination of water sources that individuals rely upon for survival.

³⁵ *Guidelines for Drinking-water Quality*, WHO, available at: http://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/guidelines/en/.

³⁶ These include not only piped water sources, but also tanker sources, vendor-provided water and protected wells.

³⁷ See E/CN.4/Sub.2/2005/25, para 1.2.

between these terms are. CESCR general comment No. 15 refers to adequate sanitation and safe sanitation services, without defining these two terms and clarifying whether they carry different obligations.³⁸

20. The UNECE Protocol provides a definition of sanitation, described as the collection, transport, treatment and disposal or reuse of human excreta or domestic waste water, whether by collective systems or by installations serving a single household or undertaking. It emphasizes that it should be of an adequate standard that is sufficient to protect human health and the environment.³⁹

21. Some guidance might be provided regarding the meaning of sanitation under international human rights instruments by virtue of applying existing standards and principles - such as the right to privacy and respect for human dignity and personal integrity- to sanitation.

C. The meaning and scope of access

1. Equitable access

22. The consultation process carried out by OHCHR outlined several interpretations of the term “equitable” used in Human Rights Council’s decision 2/104 on human rights and access to water when referring to access to safe drinking water and sanitation. CESCR general comment No. 15 highlights the principle of equity that demands that poorer households should not be disproportionately burdened with water expenses as compared to richer households.⁴⁰ However, considerations of equity are often broader than the question of how to distribute water expenses. Equitable access considered within a human rights framework refers to equal and non-discriminatory access and it is on this basis that the term is understood and used.

23. The human rights framework prohibits discriminatory policies, laws or practices that affect individuals’ access to safe drinking water and sanitation, including discrimination on the basis of housing or land status.⁴¹ De jure and de facto discrimination should be addressed immediately in a way that takes into account the water and sanitation needs of disadvantaged and marginalized individuals.⁴²

³⁸ International declarations and plans of action refer alternatively to sanitary measures of excreta disposal, effective management of waste, adequate, proper or basic sanitation.

³⁹ See articles 2.8 and 6 (b).

⁴⁰ Para. 27.

⁴¹ See CESCR general comment No. 15, para. 16; Human Rights Committee, general comment No. 18 (1989) on non-discrimination; Committee on the Elimination of Racial Discrimination, general recommendation XX (1996) on article 5 of the Convention.

⁴² See Human Rights Committee, general comment No. 18 (1989) on non-discrimination, para. 10.

24. The principles of equality and non-discrimination require that no population group is excluded and that priority in allocating limited public resources is given to those who do not have access or who face discrimination in accessing safe drinking water and sanitation.⁴³ In the case of indigenous peoples, guaranteeing their access to safe drinking water might require action to secure their customary arrangements for managing water and the protection of their natural water resources, as provided for under ILO Convention No. 169 of 1989 on Indigenous and Tribal Peoples.⁴⁴ Priority should also be given to institutions serving vulnerable groups such as schools, hospitals, and refugee camps.

2. Physical access

25. A human rights approach to safe drinking water and sanitation underlines the importance of securing safe physical access to water and sanitation facilities. Access to safe drinking water and sanitation should be provided within or in close proximity to the home in a way that provides regular water and prevents excessive collection time.⁴⁵ Accordingly, human rights obligations related to safe drinking water and sanitation do not require States to provide access in every house. However, water and sanitation facilities have to be in close proximity to each house, educational institution and workplace and must be within safe reach for all sectors of the population, taking into account the needs of particular groups, including persons with disabilities, children, the elderly and women. Securing access to safe drinking water in rural areas might require safeguarding access by domestic users to traditional water sources and protecting these sources from unsustainable extraction by industry or agriculture. CESCR general comment No. 15 and the Sub-Commission's guidelines also stress that the physical security of individuals should not be threatened while accessing water and sanitation facilities and services.⁴⁶ This requirement is implicit in several human rights treaties protecting respect for privacy, human dignity and the integrity of the person, as well as protecting against violence against women and girls.

26. Figures provided in WHO publications give useful guidance as to what is meant by the requirement of a reasonable distance and highlight the correlation between physical access and the requirement of a sufficient quantity of safe drinking water to fulfil personal and domestic

⁴³ The poor and marginalized - notably women, children, minority groups, indigenous peoples, refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), migrant workers, prisoners, detainees, informal settlers and those living in rural and deprived areas - usually bear the brunt of a lack of access to safe drinking water and sanitation.

⁴⁴ This link between access to safe drinking water by indigenous peoples and protection of their natural water resources has been highlighted in contributions received by indigenous groups as part of the consultation process OHCHR carried out in relation to the study.

⁴⁵ See E/CN.4/Sub.2/2005/25, para. 12 (c) (i) and 37 (c).

⁴⁶ See E/CN.4/Sub.2/2005/25, para. 37.

uses. Accordingly, a water source with capacity to provide sufficient, safe and regular water should normally be within less than 1,000 metres of the household and collection time should not exceed 30 minutes in order for around 20 litres a day of water to be collected.⁴⁷

3. Economic access - affordability

27. Considering safe drinking water and sanitation from a human rights perspective highlights the importance of economic access or affordability. The Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development (2002) underlines that cost-recovery objectives should not become a barrier to access to safe drinking water by poor people.⁴⁸ Agenda 21 underlines that beyond the provision of safe drinking water for the satisfaction of basic needs, water users should be charged appropriately.⁴⁹ Recommendation 14 (2001) of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on the European Charter on Water Resources states that “without prejudice to the right to water to meet basic needs, the supply of water shall be subject to payment in order to cover financial costs associated with the production and utilisation of water resources”.⁵⁰

28. Affordability requires that direct and indirect costs related to water and sanitation should not prevent a person from accessing safe drinking water and should not compromise his or her ability to enjoy other rights, such as the right to food, housing, health and education. These costs include both connection and delivery costs. The human rights framework does not imply, therefore, a right to free water and sanitation but highlights the fact that nobody should be deprived of access because of an inability to pay. It therefore contemplates the possibility that safe drinking water and sanitation should be provided for free in certain circumstances but does not set this as a rule. Consequently, the affordability requirement is not incompatible with the principle of cost recovery for water and sanitation services, which is also recognized in several international declarations. However, it defines limits to cost recovery and highlights the fact that it should not become a barrier to access to safe drinking water and sanitation, notably by the poor.⁵¹

⁴⁷ G. Howard and J. Bartram, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, World Health Organization, 2003, pp. 22-26. The UNICEF and WHO Joint Monitoring Programme on Water Supply and Sanitation also highlighted the fact that research in rural areas found that individuals satisfy their basic needs for water if the source can be reached in a round trip of 30 minutes or less.

⁴⁸ Para. 26 (b).

⁴⁹ Agenda 21, United Nations Conference on Environment and Development, 1992, chap. 18, para. 8.

⁵⁰ Recommendation Rec (2001) 14, para. 19, available at http://www.coe.int/t/cm/adoptedTexts_en.asp#P47_2021.

⁵¹ See Salman M.A. Salman and Sioban McInerey-Lankford, *The Human Right to Water: Legal and Policy Dimensions*, The World Bank (Law, Justice and Development series), pp. 70-72.

29. CESCR general comment No. 15 stresses that the most critical target is to ensure the affordability of the minimum amount of water sufficient for essential personal and domestic uses to prevent disease.⁵² Governments have a wide margin of discretion in choosing the most appropriate means to make water affordable.

III. NATURE OF HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS

A. Duty bearers

30. International human rights law places obligations on States to promote and protect human rights. While States carry legal obligations in relation to human rights, either as a result of ratifying human rights treaties or under customary international law, other actors such as transnational corporations and other business enterprises, intergovernmental organizations and individuals also have a role in respecting and promoting human rights.

31. The consultation process raised the question of the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises in relation to access to safe drinking water and sanitation. It identified the increasing societal expectation that companies ensure that their operations do not compromise access to safe drinking water and sanitation. The nature and scope of the responsibilities of business enterprises under international human rights law is currently being explored by the Human Rights Council through the mandate of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises.⁵³ Through the United Nations Global Compact and other voluntary initiatives, a number of companies have also committed to respect and ensure respect for human rights in the conduct of their operations. Submissions received by the private sector during the consultation process also highlight the fact that various private water providers support recognition of access to safe drinking water as a human right.

B. Obligations

32. Human rights obligations in relation to access to safe drinking water and sanitation can be derived from various treaties, notably the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) (the right to life and the prohibition of torture) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) (the right to an adequate standard of living, the right to adequate housing, the right to food and the right to health).

33. The ICCPR requires States parties to respect and ensure civil and political rights and to prohibit discrimination in law or in fact in any field regulated and protected by public authorities.⁵⁴ Under the ICESCR, States parties have the obligation to ensure that economic,

⁵² Paras. 12, 27 and 37 (a).

⁵³ See for instance A/HRC/4/35.

⁵⁴ Human Rights Committee, general comment No. 18 (1989) on non-discrimination.

social and cultural rights are enjoyed without discrimination and to take steps, progressively and to the maximum of their available resources, to realize these. The term “maximum of available resources” refers to both financial and other resources existing within a State and those available through international cooperation.

34. Obligations in relation to access to safe drinking water and sanitation derived from the ICCPR are of an immediate nature, even when there are resource implications. Under the ICESCR, the obligations are of both an immediate and progressive nature. While universal access to safe drinking water and sanitation can be achieved over time within the limits of available resources, the obligations of non-discrimination and “to take steps” have immediate effect. Accordingly, States have to take immediate, deliberate, concrete and targeted steps to move as expeditiously and effectively as possible towards ensuring access to safe drinking water and sanitation, making the most efficient use of available resources.

35. The nature of States parties’ obligations under the ICESCR gives rise to three types of obligations, namely the obligations to respect, protect and fulfil.

1. The obligation to respect

36. The obligation to respect requires that Governments refrain from interfering with access to safe drinking water and sanitation. It includes, for instance, the obligation to avoid engaging in any practice or activity that denies or limits access to safe drinking water and sanitation, or that pollutes water. States must also guarantee that individuals have access to effective judicial or other appropriate remedies providing adequate reparation, including restitution, compensation, satisfaction or guarantee of non-repetition.

2. The obligation to protect

37. International law firmly establishes that States have a duty to protect against non-State human rights abuses within their jurisdiction.⁵⁵ This duty requires steps by States to regulate and adjudicate abuses by all social actors. The obligation to protect requires that Governments ensure that third parties, including individuals, groups, corporations and other entities under their jurisdiction do not interfere with access to safe drinking water and sanitation. This obligation includes, for instance, the adoption of necessary and effective legislative and other measures to prevent third parties from denying access to safe drinking water and sanitation.

38. When water or sanitation services are operated by the private sector, States should ensure that such private provision does not compromise equal, affordable and physically accessible water and sanitation of a good quality. States must therefore regulate and control private water and sanitation providers through an effective regulatory system which includes independent monitoring, participation, and imposition of penalties in case of non-compliance.

⁵⁵ Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, 2007 (A/HRC/4/35).

39. When water services and facilities are operated by local authorities, States retain the obligation to ensure that these have at their disposal sufficient resources, authority and capacity to maintain and extend the necessary water and sanitation services. States should also ensure that local authorities do guarantee equal access to affordable and physically accessible water and sanitation of a good quality.

3. The obligation to fulfil

40. The obligation to fulfil requires States to adopt the necessary measures - legislative, administrative, policies, programmes and others - to facilitate and promote universal access to safe drinking water and sanitation. A number of States have, in this respect, recognized safe drinking water as a human right in their national laws.⁵⁶ Many countries have also adopted specific legislation regulating particular aspects of water and sanitation - notably the quality of water, water services pricing policies and subsidies, prioritization among various uses, minimum amounts needed for domestic consumption, or disconnections - although these are often not formulated in human rights terms.⁵⁷

41. The obligation to fulfil can be disaggregated into the obligations to facilitate, promote and provide. The obligation to facilitate requires States to take positive measures to assist individuals to access safe drinking water and sanitation. The obligation to promote obliges the State to take steps to ensure that there is appropriate education about hygiene, notably concerning hygienic use of water and the protection of water. The obligation to provide demands that States ensure access to safe drinking water and sanitation for individuals when they are unable, for reasons beyond their control, to do so themselves and through the means at their disposal. Overall, public resources should prioritize those without basic access to safe drinking water and sanitation, rather than those who already have some sort of access.

42. As part of the obligation to fulfil, the CESCR has highlighted certain procedural obligations, such as the obligations to ensure access to information concerning safe drinking water and sanitation issues, and participation in decision-making processes related to safe drinking water and sanitation.⁵⁸

⁵⁶ This recognition has been emphasized in various submissions to the consultation process for the study.

⁵⁷ This has been highlighted in various submissions to the consultation process for the study.

⁵⁸ These procedural obligations are recognized in several human rights treaties and declarations (Rio Declaration on Environment and Development, 1992, principle 10), as well as in environmental treaties specifically addressing water and sanitation issues. See for instance ICCPR, article 25; CEDAW, article 7; the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, article 29.

IV. MONITORING

43. Relevant mechanisms for the monitoring of human rights obligations in relation to access to safe drinking water and sanitation include the following:

(a) United Nations treaty bodies: several treaty bodies, including CESCR, the Committee on the Rights of the Child, the Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination have addressed access to safe drinking water and sanitation in their review of States parties' reports and have formulated specific recommendations thereon. Their concluding observations shed light on some key concerns, e.g. on issues related to lack of water in slum areas, lower standards for minorities, restrictions regarding access, the situation of IDPs, water pollution, environmental problems and their impact on access to water, imbalances in water supply between urban and rural areas, the failure of States to ensure the supply of safe drinking water to vulnerable groups such as children, restrictions on access to water for persons living under foreign occupation, and cases where large segments of the population are left without safe drinking water;⁵⁹

(b) Special procedures of the Human Rights Council: several special procedures have looked at the relevance to their mandates of the issue of access to safe drinking water and sanitation. In particular, the Special Rapporteurs on the right to food and to the highest attainable standard of physical and mental health and the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living have dedicated attention to the issue during their country visits and in individual communications and annual reports. The Special Rapporteur on the right to health has considered safe drinking water and sanitation as determinants of the right to health, while the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living has analysed these issues within the context of accessibility to services.⁶⁰ In 2001, the Commission on Human Rights asked the Special Rapporteur on the right to food to pay attention in his reports to the issue of drinking water and its interdependence with the right to food;⁶¹

⁵⁹ See for instance CESCR concluding observations on Azerbaijan (E/C.12/1/Add.20, paras. 23 and 37), Bolivia (E/C.12/1/Add. 60, para. 13), Cameroon (E/C.12/1/Add.40, para. 22), Canada (E/C.12/1/Add.31, para. 17) and China (Hong Kong) (E/C.12/Add.58, para. 6).

⁶⁰ See the contribution of the Special Rapporteur on the right to the highest attainable standard of physical and mental health to the High Commissioner's study available at <http://www.ohchr.org> and also his reports on missions to Peru (E/CN.4/2005/51/Add.3, paras. 10, 15, 19, 54, 62, 63) and Romania (E/CN.4/2005/51/Add.4, para.73). See also the reports of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living (E/CN.4/2002/59, paras. 49-65, E/CN.4/2003/5, paras. 39-46, E/CN.4/2006/41/Add.2, para. 105 and A/HRC/4/18, annex II).

⁶¹ See E/CN.4/2001/25, para. 21, A/56/210, paras. 58-71 and E/CN.4/2003/54, paras. 36-51.

(c) Regional mechanisms: judicial or quasi-judicial human rights mechanisms at the regional level have also addressed and developed specific jurisprudence on issues related to safe drinking water and sanitation, notably in relation to the pollution of water and access to safe drinking water for detainees.⁶² The European Committee on Social Rights has also addressed issues related to access to safe drinking water in relation to article 16 of the European Social Charter which provides for the right of the family to social, legal and economic protection;⁶³

(d) National courts: a number of courts have adjudicated certain aspects of human rights obligations in relation to access to safe drinking water - notably in relation to the pollution of water resources and disconnections - or have derived a right to access safe drinking water from the enjoyment of other human rights, such as the right to life or the right to a healthy environment;⁶⁴

(e) National human rights institutions (NHRIs): a number of national human rights institutions have a specific mandate for economic, social and cultural rights.⁶⁵ Submissions received from NHRIs highlight the fact that some of them already work on issues pertaining to safe drinking water and sanitation and monitor related States' obligations;⁶⁶

⁶² African Commission on Human and Peoples' Rights: *Free Legal Assistance Group et. al. v. Zaire*, communication 25/89, 47/90, 56/91 and 100/93; *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, communication 155/96. See also decisions of the European Court of Justice case C-266/99 (1999/C-281/06) and case 69/99 (1999/C 1999/069); *Menores Comunidad Paynemil s/accion de amparo*, Expte. 311-CA-1997. Sala II. Camara de Aplicaciones en lo Civil, Neuquen, 19 May 1997.

⁶³ *European Roma Rights Centre v Greece*, complaint No. 15/2003 (8 December 2004).

⁶⁴ See for instance, *Francis Coralie Mullin v. The Administrator, Union Territory of Delhi* 1981 (2) SCR 516; *Narmada Bachao Andolan v. Union of India* (2000) 10 SCC 664, at 767; *Residents of Bon Vista Mansions v. Southern Metropolitan Local Council* 2002 (6) BCLR 625 (W); Bill of Review, 0208625-3, Special Jurisdiction Appellate Court of Parana; *Quevedo Miguel Angel y otros c/Aguas Cordobesas SA. Amparo*, Cordoba City Juez Sustituta de Primera Instancia y 51 Nominacion e4n 10 Civil y Comercial de la Ciudad de Cordoba, 8 April 2002; *Menores Comunidad Paynemil s/acción de amparo* *ibid.*

⁶⁵ *Economic, social and cultural rights: a handbook for national human rights institutions*, OHCHR 2005.

⁶⁶ See for instance the submissions received from NHRIs in Honduras, Panama, Paraguay, Peru, Puerto Rico and Venezuela. The Kenya National Commission on Human Rights (KNCHR) has assessed the implementation of the right to water in Kenya in one of its annual reports: Kenya National Commission on Human Rights, *The State of Human Rights Report 2003-2004* (Nairobi 2005).

(f) Alternative dispute settlement mechanisms: various national laws provide for remedies that allow water users to make use of non-court mechanisms to submit complaints.⁶⁷ Further information regarding these mechanisms would provide useful information on the role of non-court avenues to secure access to safe drinking water and sanitation.

V. ISSUES REQUIRING FURTHER ELABORATION

44. This section highlights a number of issues that arose throughout the consultation process regarding the nature of human rights obligations in relation to access to safe drinking water and sanitation that might require further elaboration.

A. Access to safe drinking water and sanitation as a human right

45. As noted in chapter I, human rights treaties entail explicit and implicit obligations in relation to access to safe drinking water and sanitation. Obligations are also found in other human rights instruments, as well as under humanitarian and environmental law treaties. While access to safe drinking water and sanitation is not explicitly recognized as a human right per se in human rights treaties, it has been acknowledged by two expert bodies (CESCR and the Sub-Commission for the Promotion and Protection of Human Rights), as well as by States in several resolutions, declarations and plans of action.

46. However, the debate is still open as to whether access to safe drinking water and sanitation is a human right, notably in relation to the following points: (a) whether access to safe drinking water is a right on its own or whether obligations in relation to access to safe drinking water and sanitation are derived from other human rights, such as the right to life, the right to health, the right to food or the right to an adequate standard of living; (b) the normative content of human rights obligations in relation to access to sanitation.

47. In the High Commissioner's view, international human rights law entails clear obligations in relation to access to safe drinking water. These obligations demand that States ensure everyone's access to a sufficient amount of safe drinking water for personal and domestic uses - defined as water for drinking, personal sanitation, washing of clothes, food preparation and personal and household hygiene - to sustain life and health. It is up to each country to determine what this sufficient amount is, relying on guidance provided by WHO and others. This access should be prioritized over other water uses and should be premised on equality and non-discrimination. States should take steps to ensure that this sufficient amount is of good quality, affordable for all and can be collected within a reasonable distance from a person's home. The primary target should be to ensure everyone's access to a minimum amount of water to prevent disease.

48. While the human rights framework does not dictate a particular form of service delivery or pricing policy, it requires States to adopt adequate measures and to put in place effective

⁶⁷ The Australian Utilities Act provides for instance for a Consumer Council that protects users' rights. Finland's Water Services Act establishes a consumer Ombudsman to ensure compliance with the law.

regulations to ensure the access of individuals to sufficient, affordable and physically accessible and safe drinking water and sanitation. Effective judicial or other appropriate remedies should be available to individuals who have been denied this access.

49. Given the clarity of these obligations, the open debate as to whether the human right to access safe drinking water is a stand-alone right or is derived from other human rights should not impair the recognition of access to safe drinking water as a human right. As noted in chapter II, the normative content of human rights obligations in relation to access to sanitation would need further elaboration.

B. National strategy on water and sanitation

50. CESCR general comment No. 15 identifies the adoption of a national strategy on safe drinking water as a priority and as a key element to ensure and monitor access to safe drinking water, and sets a certain number of parameters this strategy should entail.⁶⁸ UNDP's 2006 Human Development Report also stresses that each country should have a national water and sanitation strategy and offers further guidance as to the specific elements this strategy should encompass. It suggests that every national strategy should include clear goals backed by adequate financing, minimum provision levels and policies to reach the strategy's goals, as well as pro-poor regulations.

51. Further elaboration may be desirable to clarify whether the development of a national human rights strategy forms part of States' obligations in relation to access to safe drinking water and sanitation and if so, the specific issues it should address.

C. Private provision of water and sanitation services

52. A number of submissions to the consultation process for the study have highlighted the potential impact that the private provision of water and sanitation services can have on access to safe drinking water and sanitation. Some submissions suggested that human rights obligations in relation to access to safe drinking water and sanitation should prevent the private provision of these basic services. The approach of United Nations treaty bodies and special procedures has been to stress that the human rights framework does not dictate a particular form of service delivery and leaves it to States to determine the best ways to implement their human rights obligations.⁶⁹ While remaining neutral as to the way in which water and sanitation services are provided, and therefore not prohibiting the private provision of water and sanitation services, human rights obligations nonetheless require States to regulate and monitor private water and sanitation providers.

53. An implicit dimension of this duty to regulate is that privatization of water and sanitation services should not take place in the absence of a clear and efficient regulatory framework that

⁶⁸ Para. 47.

⁶⁹ See for instance, CESCR general comment No. 3 (1990) on the nature of States parties' obligations.

can maintain sustainable access to safe, sufficient, physically accessible and affordable water and sanitation. The role of individuals in decision-making on who supplies water and sanitation services, the type of services supplied and how these should be managed raises questions concerning the right to take part in the conduct of public affairs and other rights, and is an important element to take into account when making decisions on private sector delivery. Further elaboration is needed regarding the human rights response and requirements concerning the private provision of water and sanitation services and the type of regulatory system that States must put in place in that respect.

D. Obligations of local authorities

54. Local authorities are often responsible for the supply of safe drinking water and sanitation. Where safe drinking water and sanitation are provided at the local level, the WHO Guidelines outline a certain number of responsibilities of local governments to secure water quality, notably in relation to catchment inspection and consumer education.⁷⁰ Local governments represented at the Fourth World Water Forum in Mexico also recognized that all human beings have the right to water in the quantity and quality required to meet their essential needs, as well as to sanitation.⁷¹

55. Further clarification is needed regarding the role, responsibilities and specific obligations of local authorities responsible for the provision of water and sanitation services. At the same time, as the State remains accountable under international law, its specific responsibilities vis-à-vis local authorities should also be further elaborated upon in the context of human rights obligations in relation to access to safe drinking water and sanitation.

E. The question of disconnections and due process

56. Considering access to safe drinking water and sanitation from a human rights perspective and its close nexus with the right to life, health, an adequate standard of living and the protection of human dignity, implies a need for procedural safeguards in case of water and sanitation disconnections.⁷²

57. Procedures for the disconnection of water and sanitation services must comprise: (a) timely and full disclosure of information on the proposed measures; (b) reasonable notice of the proposed action; (c) legal recourse and remedies for those affected; (d) legal assistance for

⁷⁰ *Guidelines for Drinking-water Quality*, pp. 11-12, WHO, available at: http://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/guidelines/en/.

⁷¹ Local government declaration on water on the occasion of the Fourth World Water Forum, Mexico, 21 March 2006, available at: http://www.worldwaterforum4.org.mx/files/Declaraciones/Local_Authorities.pdf.

⁷² This section refers to disconnections defined as the interruption of delivery due to non-payment. It does not refer to disconnections due to the pollution of water sources or emergencies.

obtaining legal remedies. Disconnections for non-payment should not result in a person being denied access to a minimum amount of safe drinking water where that person proves that he or she is unable to pay for these basic services.

58. Recommendation 14 (2001) of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on the European Charter on Water Resources provides that social measures should be put in place to prevent the supply of water to destitute persons from being cut off.⁷³ A number of national laws restrict disconnections of water services, in particular those that occur due to the user's inability, rather than unwillingness to pay.⁷⁴ Courts have also reversed water supply disconnection orders on the grounds that these were endangering people's health and life.⁷⁵

59. While human rights obligations in relation to access to safe drinking water and sanitation do not prohibit disconnections, they require that States respect commonly agreed principles of due process, take into account a person's capacity to pay, and do not deprive an individual who is unable to pay of the minimum essential level of water and basic sanitation. Accordingly, the quantity of safe drinking water a person can access may be reduced, but full disconnection may only be permissible if there is access to an alternative source which can provide a minimum amount of safe drinking water needed to prevent disease. In this respect, there is a strong presumption that disconnections of institutions serving vulnerable groups, such as schools, hospitals and refugee camps are prohibited.

F. Prioritization between various kinds of water use

60. Considering access to safe drinking water from a human rights perspective highlights the need to give precedence in water distribution to water for personal and domestic uses for all. Various submissions to the consultation process for the study have highlighted the fact that national laws, regulations or policies do give priority to water for human consumption over other water uses.

61. The Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development (2002) calls for water to be allocated among competing uses in a way that gives priority to the satisfaction of basic human needs.⁷⁶ This prioritization of human consumption over other water uses bears certain implications in terms of water management and might require specific systems to manage competing demands and to ensure that access to water for personal and domestic uses is prioritized.

⁷³ Recommendation Rec(2001) 14, available at http://www.coe.int/t/cm/adoptedTexts_en.asp#P47_2021.

⁷⁴ See the 1999 UK Water Industry Act and the South Africa Water Services Act (1997) for instances where disconnection of water services may or may not be permitted.

⁷⁵ See examples cited in footnote 64 above.

⁷⁶ Para. 26 (c).

62. Beyond the clear basic principle that safe drinking water for personal and domestic uses should be given precedence over other water uses, questions remain regarding the prioritization between various kinds of water use, particularly in situations of water scarcity. Once a sufficient amount of safe drinking water to prevent disease has been secured for all, allocation of water among various uses - water for personal and domestic uses beyond this sufficient amount, water to produce food, water to sustain livelihoods, or water to ensure environmental hygiene - remains unclear. CESCR general comment No. 15 notes that priority in the allocation of water should also be given to water resources to prevent starvation and disease and that attention should be given to ensuring that disadvantaged and marginalized farmers have equitable access to water and water management systems. The Human Rights Council may wish to clarify obligations in this regard.

G. Human rights obligations in the context of trade and investment agreements

63. Submissions received during the consultation process highlighted some concerns regarding the relationship between the obligations of States under bilateral investment treaties and their human rights obligations in relation to access to safe drinking water and sanitation. Some of the current proceedings before the International Centre for the Settlement of Investment Disputes (ICSID) opposing private water companies to States, draw attention to the potential impact that obligations arising from bilateral investment treaties can have on the duty of States to regulate companies in the context of private provision of water or sanitation services. It remains unclear whether and how the obligations of Governments under international human rights instruments will be taken into account in ICSID judgements.⁷⁷

64. While the High Commissioner has already explored aspects of this issue - including in relation to access to safe drinking water - and concluded, *inter alia*, that the duty of Governments should be guaranteed, this research would benefit from further analysis.⁷⁸

VI. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

65. Access to safe drinking water and sanitation is an issue of great importance to the international community. The considerable number of submissions received from Governments, intergovernmental organizations, national human rights institutions and civil society are evidence not only of the interest in this issue, but also of the growing recognition that access to safe drinking water and sanitation must be addressed within a

⁷⁷ For the first time an ICSID tribunal agreed to receive *amicus curiae* briefs from civil society organizations in a pending case opposing private water providers to Argentina, noting that the circumstances of the case raised issues of public interest as “those systems provide basic public services to millions of people and as a result may give rise to a variety of complex public and international law questions, including human rights considerations”. See ICSID cases No. ARB/03/19 and ARB/03/17.

⁷⁸ Liberalization of trade in services and human rights: report of the High Commissioner (E/CN.4/Sub.2/2002/9); Human rights, trade and investment: report of the High Commissioner (E/CN.4/Sub.2/2003/9).

human rights framework. The increasing references to safe drinking water in human rights instruments as a component of other human rights similarly highlights the growing importance of this issue to the international community, as does the inclusion of access to safe drinking water and sanitation amongst the Millennium Development Goals.

Importantly, an increasing number of States are recognizing safe drinking water as a human right in their constitutions, as well as national legislation, while national courts are enforcing it as a justiciable right.

66. The United Nations High Commissioner for Human Rights believes that it is now time to consider access to safe drinking water and sanitation as a human right, defined as the right to equal and non-discriminatory access to a sufficient amount of safe drinking water for personal and domestic uses - drinking, personal sanitation, washing of clothes, food preparation and personal and household hygiene - to sustain life and health. States should prioritize these personal and domestic uses over other water uses and should take steps to ensure that this sufficient amount is of good quality, affordable for all and can be collected within a reasonable distance from a person's home.

67. The High Commissioner notes that there is a need for further elaboration of certain aspects of human rights obligations attached to access to safe drinking water and sanitation. Existing human rights instruments have provided the basis for expert human rights bodies to elaborate on States' obligations, but the study has highlighted the fact that detailed practical advice is required on the following issues: the normative content of human rights obligations in relation to access to sanitation; the human rights obligations attached to the elaboration of a national strategy on water and sanitation; the regulation of the private sector in the context of private provision of safe drinking water and sanitation; criteria to protect the right to safe drinking water and sanitation in case of disconnection; and the specific obligations of local authorities.

68. Debate is still needed on a number of questions, including the following: whether access to safe drinking water and sanitation is a self-standing right or is derived from other human rights; prioritization among various water uses; interaction with other areas of international law, including trade and investment law.

69. Although various mechanisms at the international, regional and national level monitor certain aspects and dimensions of human rights obligations in relation to access to safe drinking water and sanitation, this issue is currently being neglected. While United Nations special procedures and treaty bodies have contributed to clarifying human rights obligations in relation to access to safe drinking water and sanitation, their work also highlights the difficult task of covering these issues in a comprehensive and continuous way. Specific, dedicated and sustained attention to safe drinking water and sanitation is currently lacking at the international level, given the broad range of issues that special procedures and treaty bodies have to address within their mandate and the specific questions that arise in relation to access to safe drinking water and sanitation.

70. **To this end, the High Commissioner:**

(a) Encourages the Human Rights Council to continue its consideration of human rights obligations in relation to access to safe drinking water and sanitation as set out above;

(b) Encourages States, intergovernmental organizations, national human rights institutions, civil society and business enterprises to identify good practices in the field of safe drinking water, sanitation and human rights and make them available to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.

Annex I

Relevant treaties with explicit reference to safe drinking water and sanitation

Instruments	Reference
<p>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)</p>	<p>Article 14 (2)</p> <p>States parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in rural areas in order to ensure, on a basis of equality of men and women, that they participate in and benefit from rural development and, in particular shall ensure to women the right:</p> <p style="text-align: center;">...</p> <p style="padding-left: 40px;">(h) To enjoy adequate living conditions, particularly in relation to housing, sanitation, electricity and water supply, transport and communications.</p> <p>The Committee on the Elimination of Discrimination against Women considered that this article obliges States parties to take all appropriate measures to ensure adequate living conditions in relation to water and sanitation, which are critical for the prevention of diseases and the promotion of good health care.^a</p>
<p>Convention on the Rights of the Child (CRC)</p>	<p>Article 24</p> <p>1. States parties recognize the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health and to facilities for the treatment of illness and rehabilitation of health ...</p> <p>2. States parties shall pursue full implementation of this right and, in particular, shall take appropriate measures:</p> <p style="padding-left: 40px;">(c) To combat disease and malnutrition, including within the framework of primary health care, through, inter alia, (...) the provision of adequate nutritious foods and clean drinking water (...)</p> <p>The United Nation Committee on the Rights of the Child underlined that under article 24 States have a responsibility to ensure access to clean drinking water and that such access is particularly essential for young children's health.^b</p>

Annex I (continued)

Instruments	Reference
Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)	<p>Article 28 - Adequate standard of living and social protection</p> <p>2. States parties recognize the right of persons with disabilities to social protection and to the enjoyment of that right without discrimination on the basis of disability, and shall take appropriate steps to safeguard and promote the realization of this right, including measures:</p> <p style="padding-left: 40px;">(a) To ensure equal access by persons with disabilities to clean water services, and to ensure access to appropriate and affordable services, devices and other assistance for disability-related needs.</p>
ILO Convention No. 161 of 1985 on Occupational Health Services	<p>Article 5</p> <p>Without prejudice to the responsibility of each employer for the health and safety of the workers in his employment, ... occupational health services shall have such of the following functions ...:</p> <p style="padding-left: 40px;">(b) Surveillance of the factors in the working environment and working practice which may affect workers' health, including sanitary installations, ...</p>
African Charter on the Rights and Welfare of the Child	<p>Article 14</p> <p>1. Every child shall have the right to enjoy the best attainable standard of physical, mental and spiritual health.</p> <p>2. States parties to the present Charter shall undertake to pursue the full implementation of this right and in particular shall take measures: ...</p> <p style="padding-left: 40px;">(c) To ensure the provision of adequate nutrition and safe drinking water.</p>

Annex I (concluded)

Instruments	Reference
Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa	<p>Article 15: Right to Food Security</p> <p>States parties shall ensure that women have the right to nutritious and adequate food. In this regard, they shall take appropriate measures to:</p> <p>(a) Provide women with access to clean drinking water, ...</p>

^a Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 24 (1999) on article 12 of the Convention (women and health), para. 28.

^b Committee on the Rights of the Child, general comment No. 7 (2006) on implementing child rights in early childhood, para. 27.

Annex II

Relevant guidelines and principles with explicit reference to safe drinking water and sanitation

Instruments	Reference
Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners	<p>15. Prisoners shall be required to keep their persons clean, and to this end they shall be provided with water and with such toilet articles as are necessary for health and cleanliness.</p> <p>20. (2) Drinking water shall be available to every prisoner whenever he needs it.</p>
United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty	<p>Article 34</p> <p>Sanitary installations should be so located and of a sufficient standard to enable every juvenile to comply, as required, with their physical needs in privacy and in a clean and decent manner.</p> <p>Article 37</p> <p>Every detention facility shall ensure that every juvenile receives food that is suitably prepared ... Clean drinking water should be available to every juvenile at any time.</p>
United Nations Principles for Older Persons	<p>Independence</p> <p>1. Older persons should have access to adequate food, water, shelter, clothing and health care through the provision of income, family and community support and self-help.</p>
Guiding Principles on Internal Displacement	<p>Principle 18</p> <p>1. All internally displaced persons have the right to an adequate standard of living.</p> <p>2. At the minimum, regardless of the circumstances, and without discrimination, competent authorities shall provide internally displaced persons with and ensure safe access to:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) Essential food and potable water; ... (d) Essential medical services and sanitation. <p>3. Special efforts should be made to ensure the full participation of women in the planning and distribution of these basic supplies.</p>

Annex II (continued)

Instruments	Reference
<p>ILO Recommendation No. 115 of 1961 on Workers' Housing</p>	<p>Suggestions concerning methods of application ...</p> <p>7. The housing standards referred to in paragraph 19 of the General Principles should relate in particular to ...</p> <p style="padding-left: 40px;">(b) The supply of safe water in the workers' dwelling in such ample quantities as to provide for all personal and household uses;</p> <p style="padding-left: 40px;">(c) Adequate sewage and garbage disposal systems; ...</p> <p>8. Where housing and accommodation for single workers or workers separated from their families is collective, the competent authorities should establish housing standards providing, as a minimum, for: ...</p> <p style="padding-left: 40px;">(c) Adequate supply of safe water;</p> <p style="padding-left: 40px;">(d) Adequate drainage and sanitary conveniences; ...</p>
<p>Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national security (FAO)</p>	<p>3.6 In their poverty reduction strategies, States should also give priority to providing basic services for the poorest, and investing in human resources by ensuring access to ... clean drinking water, adequate sanitation ...</p> <p>8.1 States should facilitate sustainable, non-discriminatory and secure access and utilization of resources consistent with their national law and with international law and protect the assets that are important for people's livelihoods. States should respect and protect the rights of individuals with respect to resources such as land, water, ...</p>



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/6/3
16 de agosto de 2007

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Sexto período de sesiones
Tema 2 de la agenda provisional

**INFORME ANUAL DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS DERECHOS HUMANOS E INFORMES DE LA OFICINA DEL
ALTO COMISIONADO Y DEL SECRETARIO GENERAL**

Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos*

* Los anexos y las notas se distribuyen únicamente en el idioma de presentación.

Resumen

Este informe se presenta en cumplimiento de la decisión 2/104 del Consejo de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2006, sobre "los derechos humanos y el acceso al agua", en la cual el Consejo pidió a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que, teniendo en cuenta las opiniones de los Estados y otros interesados, efectuara un estudio detallado sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Para llevar a cabo el estudio, el ACNUDH recabó contribuciones por escrito de diversas partes interesadas, entre ellas Estados, organizaciones intergubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales (ONG), expertos y representantes del sector privado. La Oficina también organizó una consulta abierta de un día para examinar la cuestión de los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento, y asistió a las reuniones de expertos y de otro tipo que eran pertinentes. Las contribuciones recibidas durante el proceso de consulta han sentado las bases para la preparación del estudio.

El presente informe examina las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos relacionadas con el abastecimiento de agua potable salubre y saneamiento. Analiza su alcance y contenido, su índole y la vigilancia de su cumplimiento, e indica los aspectos que necesitan estudio ulterior. El informe termina con conclusiones y recomendaciones para seguir reforzando y aplicando las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción.....	1 - 3	5
I. MARCO JURÍDICO	4 - 12	5
A. Introducción	4	5
B. Instrumentos que hacen referencias al agua potable y el saneamiento.....	5 - 12	6
II. ALCANCE Y CONTENIDO DE LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.....	13 - 29	11
A. Significado y alcance del agua potable salubre	13 - 17	11
B. Significado y alcance del saneamiento	18 - 21	13
C. Significado y alcance de acceso.....	22 - 29	14
III. ÍNDOLE DE LAS OBLIGACIONES DE DERECHOS HUMANOS.....	30 - 42	17
A. Titulares de derechos	30 - 31	17
B. Obligaciones	32 - 42	17
IV. VIGILANCIA	43	20
V. CUESTIONES QUE NECESITAN ESTUDIO ULTERIOR.....	44 - 64	22
A. Acceso al agua potable salubre y el saneamiento como derecho humano	45 - 49	23
B. Estrategia nacional sobre el agua y el saneamiento.....	50 - 51	24
C. Prestación de servicios de agua y saneamiento por el sector privado	52 - 53	24
D. Obligaciones de las autoridades locales.....	54 - 55	25
E. Cuestión de la interrupción del servicio y garantías del debido proceso	56 - 59	25

ÍNDICE (*continuación*)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
V. (<i>continuación</i>)		
F. Establecimiento de prioridades entre los diversos tipos del uso del agua.....	60 - 62	26
G. Obligaciones de derechos humanos en el contexto de los acuerdos de comercio e inversión	63 - 64	27
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	65 - 70	27

Anexos

I. Relevant treaties with explicit reference to safe drinking water and sanitation.....		30
II. Relevant guidelines and principles with explicit reference to safe drinking water and sanitation		32

INTRODUCCIÓN

1. Este informe se presenta en cumplimiento de la decisión 2/104 del Consejo de Derechos Humanos, de 27 de noviembre de 2006 sobre "Los derechos humanos y el acceso al agua". En su decisión, el Consejo de Derechos Humanos pidió a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que, "... teniendo en cuenta las opiniones de los Estados y otros interesados, efectúe, dentro de los límites de los recursos existentes, un estudio detallado sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, que incluya conclusiones y recomendaciones pertinentes al respecto, para su presentación al Consejo antes de su sexto período de sesiones".

2. Para llevar a cabo el estudio, el ACNUDH recabó contribuciones por escrito de diversas partes interesadas, entre ellas Estados, organizaciones intergubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos, ONG, expertos y representantes del sector privado¹. La Oficina también organizó una consulta abierta de un día para examinar la cuestión de los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento y asistió a las pertinentes reuniones de expertos y de otro tipo². Las contribuciones recibidas durante el proceso de consulta han sentado las bases para la preparación del estudio.

3. El informe se divide en cinco capítulos. El capítulo I examina el marco jurídico y las obligaciones en vigor en relación con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento. Los capítulos II, III y IV analizan el alcance y el contenido de la expresión "acceso al agua potable y el saneamiento", la índole de las obligaciones de los Estados en relación con el acceso al agua potable y el saneamiento y la cuestión de la vigilancia. El capítulo V examina las cuestiones que necesitan mayor estudio y el capítulo VI consigna algunas conclusiones y recomendaciones que se someten a consideración del Consejo.

I. MARCO JURÍDICO

A. Introducción

4. El mandato encomendado al ACNUDH por el Consejo de Derechos Humanos limita las fuentes del derecho internacional que se pueden abordar en el estudio de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Se entiende que éstas incluyen los tratados internacionales y regionales, así como las declaraciones, resoluciones, principios y directrices relacionados con derechos humanos. Si bien esos instrumentos no tienen la misma fuerza vinculante que los tratados, pueden contener elementos que ya imponen, o podrían llegar a imponer, obligaciones a los Estados en virtud del derecho internacional consuetudinario. También destacan las expectativas y compromisos sociales expresados por los Estados y ofrecen

¹ The contributions received have been made available on the OHCHR website at: <http://www.ohchr.org>.

² The report of the consultation is also available at: <http://www.ohchr.org>.

una orientación útil para interpretar las obligaciones contraídas por los Estados en virtud de los tratados de derechos humanos. Los planes de acción y documentos internacionales aprobados por los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados se utilizarán como fuentes de interpretación de esos instrumentos. Otros componentes del derecho internacional, como el derecho de los cursos de agua internacionales, no formarán parte del estudio. Aunque no figuren entre las fuentes esbozadas en la decisión 2/104 del Consejo de Derechos Humanos, el estudio abordará la intersección entre los tratados humanitarios y ambientales y los instrumentos de derechos humanos, y se referirá a esos otros dos componentes del derecho internacional en la medida en que ayuden a aclarar el alcance y el contenido de las obligaciones de derechos humanos vinculadas con el acceso al agua potable y el saneamiento³.

B. Instrumentos que hacen referencias al agua potable y el saneamiento

5. Se encuentran referencias al acceso al agua potable y el saneamiento en diversos instrumentos, que pueden agruparse del siguiente modo:

- a) Referencia explícita en tratados de derechos humanos: figuran referencias explícitas al agua potable o el saneamiento en la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la recientemente aprobada Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y el Convenio N° 161 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985. En el plano regional, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño y el Protocolo relativo a los derechos de la mujer de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos incluyen disposiciones específicas sobre el acceso al agua. El anexo I ofrece mayores detalles sobre esos tratados y las obligaciones que suponen.
- b) Referencia implícita en tratados de derechos humanos: en diversos tratados se aborda implícitamente la estrecha relación entre el acceso al agua potable y el saneamiento y otros diversos derechos humanos, en particular el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a una vivienda adecuada, el derecho de alimentación y el derecho a un nivel de vida adecuado.
- c) Referencia explícita en los principios y directrices de derechos humanos: varios principios y directrices aprobados por las Naciones Unidas y la OIT destacan la obligación de proporcionar agua potable o saneamiento a grupos específicos, entre ellos presos, menores privados de su libertad, personas desplazadas internamente, trabajadores que viven en viviendas suministradas por sus empleadores y personas de edad. Las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria, de la FAO, destacan que el acceso al agua en cantidad y calidad suficiente para todos es

³ For the relationship between human rights and humanitarian law, See Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, International Court of Justice, Reports 2004, p. 136, available at: <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>.

fundamental para la vida y la salud. El anexo II ofrece mayores detalles sobre esos instrumentos y las obligaciones que suponen.

- d) El agua potable y el saneamiento como derecho humano en declaraciones y resoluciones: el acceso al agua potable fue declarado por primera vez un derecho humano por los Estados Miembros de las Naciones Unidas en 1977, en el Plan de Acción de Mar del Plata, en que se afirmaba que todos los pueblos, cualquiera que sea su etapa de desarrollo, "tienen derecho a disponer de agua potable en cantidad y calidad suficiente para sus necesidades básicas"⁴. Las resoluciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Comisión de Derechos Humanos también hacen referencia al agua potable como derecho humano⁵. Los miembros del Movimiento de Países No Alineados reconocieron el derecho al agua para todos en el documento final de su XIV Cumbre⁶. En el plano regional, la recomendación 14 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la Carta Europea de Recursos Hídricos estipula que toda persona tiene derecho a disponer de una cantidad de agua suficiente para atender a sus necesidades básicas⁷. Pese a lo dicho, el reconocimiento del agua como derecho humano en las declaraciones y resoluciones no ha sido uniforme⁸.
- e) Documentos de expertos relativos al agua potable y el saneamiento como derecho humano: en 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó su Observación general N° 15 sobre el derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto), definido como el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico⁹. La Observación general ofrece una interpretación autorizada de un órgano de expertos sobre las disposiciones de diversos pactos y convenios internacionales, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En 2006, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos aprobó el proyecto de directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento (las Directrices de la

⁴ Mar del Plata Action Plan, United Nations Water Conference, 1977, preamble.

⁵ General Assembly resolution 54/175, The right to development, para. 12; Commission on Human Rights resolutions 2004/17 and 2005/15, Adverse effects of the illicit movement and dumping of toxic and dangerous products and wastes on the enjoyment of human rights, preamble, paras. 4 and 9.

⁶ Paragraph 226.

⁷ Recommendation Rec(2001)-14 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on the European Charter on Water Resource, available at: http://www.coe.int/t/cm/adoptedTexts_en.asp#P47_2021.

⁸ For instance, water has not been acknowledged as a human right in the United Nations Millennium Declaration, nor in the ministerial declarations adopted at the World Water Forums.

⁹ Paragraph 2.

Subcomisión), que se refieren al derecho al agua potable y el saneamiento¹⁰. Las Directrices de la Subcomisión tienen el objeto de asistir a los gobiernos, encargados de la formulación de políticas, organismos internacionales y miembros de la sociedad civil en la aplicación del derecho al agua potable y el saneamiento.

- f) Planes de acción que se refieren al agua potable y el saneamiento como un derecho humano: en una serie de planes de acción también se ha hecho referencia al agua y el saneamiento como un derecho humano. El Programa 21, aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) en 1992, indica que se convino en la premisa de que "todos los pueblos, cualquiera que sea su estado de desarrollo y sus condiciones económicas y sociales, tienen derecho al agua potable en cantidad y calidad suficientes para sus necesidades básicas"¹¹. En el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994), los Estados afirmaron que toda persona tiene "derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido, vivienda, agua y saneamiento adecuados"¹². El Plan de Acción ONU-Hábitat (1996) reconoció ulteriormente el agua y el saneamiento como un derecho humano¹³.
- g) Otros ejemplos de reconocimiento del agua potable y el saneamiento como derecho humano: Kofi Annan, ex Secretario General de las Naciones Unidas, destacó que "el acceso al agua salubre es una necesidad humana fundamental y, por lo tanto, un derecho fundamental"¹⁴. En su Informe sobre el Desarrollo Humano, 2006 - Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) insistió en la importancia de reconocer y aplicar el derecho al agua¹⁵. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) también hizo hincapié en que "el acceso a instalaciones de saneamiento es un derecho humano fundamental que protege la salud y la dignidad humana"¹⁶.

¹⁰ Realization of the right to drinking water and sanitation: report of the Special Rapporteur, El Hadji Guissé (E/CN.4/Sub.2/2005/25, para. 2).

¹¹ Agenda 21, United Nations Conference on Environment and Development 1992, chapter 18, para. 47.

¹² Programme of Action of the International Conference on Population and Development, Cairo, 1994, Principle 2.

¹³ The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action, 1996, para. 11.

¹⁴ Message of United Nations Secretary-General Kofi Annan on World Water Day 2001, available at: <http://www.worldwaterday.org/wwday/2001/news/msgun.html>.

¹⁵ Pages 3-4.

¹⁶ *Sanitation for All*, page 3, UNICEF January 2000.

El Equipo de Tareas del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas sobre el agua y el saneamiento destacó la importancia del derecho al agua para la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio en relación con el agua y el saneamiento¹⁷.

El derecho al agua también ha sido reconocido como un derecho humano en constituciones, legislación y jurisprudencia nacionales. Las experiencias nacionales señaladas a la atención del ACNUDH también revelaron que muchos países han adoptado una legislación específica para reglamentar el acceso al agua potable y salubre.

6. Si bien los tratados de derechos humanos no reconocen el acceso al agua potable salubre y el saneamiento como un derecho humano por sí mismo, en los tratados básicos de derechos humanos se han reconocido cada vez más, y de forma más explícita, algunas obligaciones específicas en relación con el acceso al agua potable y el saneamiento, principalmente como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a la salud. Con la excepción de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, todos los tratados sobre derechos humanos aprobados últimamente conllevan obligaciones específicas en relación con el acceso al agua potable y, en menor medida, al saneamiento. Hay también obligaciones vinculadas con el acceso al agua potable y el saneamiento que están implícitas en una serie de tratados de derechos humanos, y se deducen de obligaciones relativas a la promoción y protección de otros derechos humanos.

7. El Comité de Derechos Humanos, en una interpretación del derecho a la vida en el marco del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destacó que, además de evitar la desaparición de individuos, ese derecho también impone a los Estados Partes la obligación de garantizar, en la máxima medida posible, el acceso a los medios de supervivencia, y exige que los Estados tomen medidas positivas, en particular, para disminuir la mortalidad infantil, aumentar la esperanza de vida, y eliminar la malnutrición y las epidemias¹⁸. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también interpretó que el derecho a la vida incluye el acceso a las condiciones que garanticen una vida digna¹⁹. Esta interpretación encuentra una resonancia específica en los efectos que produce la falta de acceso al agua potable y el saneamiento en la salud y la vida de las personas. La deshidratación diarreica cobra la vida de casi 2 millones de niños todos los años, y el número de niños muertos por esa causa en los diez últimos años es mayor que el de todas las personas muertas en conflicto armado desde la segunda guerra mundial²⁰. Todos los días y cada día, mueren unos 3.900 niños debido al agua sucia, la higiene deficiente y la carencia de servicios básicos de saneamiento, mientras

¹⁷ *Health, dignity and development: what will it take?*, UN Millennium Project Task Force on Water and Sanitation, 2005, p. xiv, available at: <http://www.unmillenniumproject.org/documents/WaterComplete-lowres.pdf>.

¹⁸ HRC general comment No. 6 (1982) on Article 6 (Right to life), para. 5.

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Villagrán Morales y otros (caso de los "Niños de la Calle")*, sentencia de 19 de noviembre de 1999 (Ser. C) N° 63, párr. 144.

²⁰ *Sanitation for All*, UNICEF January 2000.

que 1,6 millones de muertes por año pueden atribuirse a las mismas causas²¹. La falta de acceso al agua y el saneamiento también ha sido examinada por el Comité de Derechos Humanos y el Comité contra la Tortura²².

8. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha abordado el nexo entre el acceso al agua y el saneamiento y el disfrute del derecho a condiciones de vida adecuadas en su Observación general N° 15 (2002) sobre el derecho al agua, en que subrayó que el agua constituye un elemento fundamental para asegurar un nivel de vida adecuado. Diversos órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados, procedimientos especiales y mecanismos regionales han destacado el sólido vínculo con el derecho a la salud, que también está reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales determinó que el acceso al agua potable y saneamiento son determinantes del derecho a la salud y generan obligaciones específicas para garantizar un abastecimiento suficiente de agua potable salubre y un saneamiento adecuado.

9. El acceso al agua potable también constituye un elemento importante para el disfrute del derecho a la alimentación. Al prorrogar el mandato del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, la Comisión de Derechos Humanos le pidió específicamente que "preste atención a la cuestión del agua potable, teniendo en cuenta la interdependencia de esta cuestión con el derecho a la alimentación"²³. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación observó, a ese respecto, que el agua apta para el consumo es una parte esencial de una nutrición saludable²⁴.

10. Al aclarar el alcance y el contenido del derecho a una vivienda adecuada, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales subrayó que el acceso al agua potable y a instalaciones sanitarias es un elemento fundamental para el disfrute de ese derecho²⁵. Las obligaciones asumidas por los Estados en virtud del derecho a la educación también conllevan exigencias específicas de suministrar agua potable e instalaciones sanitarias para ambos sexos en las instituciones de enseñanza²⁶. El Relator Especial sobre el derecho de

²¹ *Health, dignity, and development: what will it take?*, UN Millennium Project Task Force on Water and Sanitation, 2005.

²² Concluding observations of the Human Rights Committee: Honduras, 2006 (CCPR/C/HND/CO/1, para 15); Report of the Committee against Torture (A/56/44 (SUPP), para 181 and 183).

²³ Commission on Human Rights resolution 2001/25, para 9.

²⁴ See A/56/210, paras. 58-71 and E/CN.4/2003/54, paras. 36-51. See also article 15 of the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa, where access to safe drinking water is an element of the right to nutritious and adequate food.

²⁵ CESCR general comment No. 4 (1991) on the right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant), para 8.

²⁶ CESCR general comment No. 13 (1999) on The right to education (art. 13), para 43.

educación siguió un enfoque similar, al destacar el problema de las escuelas que carecen de servicios de agua corriente y saneamiento adecuados, y el hecho que su ausencia representa un verdadero obstáculo para el derecho a la educación²⁷.

11. El acceso al agua potable y el saneamiento puede también crear preocupaciones en términos de igualdad, en particular en relación con las mujeres, ya que un acceso limitado tiende a afectar de forma desproporcionada su salud, su integridad física y psicológica, su vida privada y su acceso a la educación. La tarea de recoger y cargar agua, que con frecuencia recae en las mujeres y las niñas, insume mucho tiempo, y en muchos países es una de las explicaciones de la muy grande disparidad de género en la asistencia escolar, al mismo tiempo que una proporción excesiva de niñas también suelen quedar excluidas de la educación debido a las deficiencias de las instalaciones sanitarias escolares. Además, las niñas y mujeres también son vulnerables al acoso y las agresiones cuando deben caminar lejos de su hogar para evacuar los excrementos o recoger agua. En virtud de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, los Estados Partes tienen obligación de abordar toda forma de discriminación contra la mujer, lo que incluye eliminar las causas y las consecuencias de su desigualdad *de facto* o de fondo.

12. Algunos tratados humanitarios y ambientales también contienen disposiciones específicas relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento. Los Convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales esbozan la importancia fundamental del acceso al agua potable y el saneamiento para la salud y la supervivencia en situaciones de conflictos armados internacionales y no internacionales. En el marco del Protocolo sobre el agua y la salud, del Convenio de 1992 sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales, de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) (Protocolo UNECE), los Estados Partes tienen la obligación de adoptar las medidas apropiadas para dar acceso al agua potable y el saneamiento y proteger de la contaminación los recursos hídricos utilizados como fuentes de agua potable²⁸.

II. ALCANCE Y CONTENIDO DE LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

A. Significado y alcance del agua potable salubre

1. Cantidad suficiente

13. El mandato encomendado por el Consejo de Derechos Humanos al ACNUDH limita el tipo de cuestiones que puede considerar el estudio sobre agua potable salubre y saneamiento. La expresión "agua potable salubre" abarca una cantidad limitada de agua necesaria, junto con las necesidades para el saneamiento, para usos personales y domésticos, lo que abarca agua para el consumo, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. Esos usos

²⁷ See for instance E/CN.4/1999/49, para. 67.

²⁸ Articles 1, 4, para. 2 (a) and (b) and 6, para.1 (a) and (b) available at: http://www.unece.org/env/water/text/text_protocol.htm.

personales y domésticos representan una pequeñísima fracción del uso total del agua, que suele ser menor de 5%²⁹. Por consiguiente, en el estudio no se abordan otros usos domésticos del agua, tales como el agua para piscinas o jardines. El acceso al agua para otros fines, en particular la agricultura o la industria, también escapa al ámbito del estudio.

14. Análogamente, el estudio no examina las obligaciones de derechos humanos vinculadas con el acceso al agua para los medios de subsistencia o como recurso natural, en particular en relación con los territorios indígenas o la agricultura de pequeña escala, ni considera las cuestiones relativas a la ordenación de los recursos hídricos y la protección de los ecosistemas. El Informe sobre el Desarrollo Humano, 2006, del PNUD, hace una distinción comparable entre el agua para la vida en el hogar, por una parte, y el agua para mantener los sistemas ecológicos y los medios de subsistencia, por otra parte. Las declaraciones y planes de acción que reconocen el acceso al agua potable salubre como un derecho humano también destacan el derecho de los individuos al acceso al agua en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades³⁰. Otros documentos, si bien no reconocen el acceso al agua potable como un derecho humano, lo presentan como una necesidad o exigencia básica, destacando que debe darse a las personas un mayor acceso a una cantidad de agua suficiente.

15. El corolario directo de este enfoque es que la expresión "agua potable salubre" no se refiere a una cantidad ilimitada de agua. Si bien incumbe a cada país determinar el volumen mínimo razonable de agua necesaria para satisfacer los usos personales y domésticos, las cifras suministradas en las publicaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) pueden servir de orientación útil. Por consiguiente, se necesitan entre 50 y 100 litros de agua por persona por día para asegurar la satisfacción de todas las necesidades de salud³¹. El umbral de 25 litros por persona por día representa el nivel mínimo para mantener la vida, pero esta cantidad plantea problemas de salud, ya que es insuficiente para atender las necesidades de higiene básica y consumo³². En los casos de emergencia, tales como desastres naturales, conflictos o situaciones después de los conflictos, el Manual del Proyecto Esfera sugiere un abastecimiento básico de 7,5 a 15 litros mínimos por persona y por día, ya que puede no haber suficiente agua disponible para atender a todos los usos personales y domésticos³³. Estas diversas cantidades son indicativas, ya que pueden cambiar con arreglo a un contexto en particular, y pueden diferir en el caso de algunos grupos, debido a su estado de salud, trabajo, condiciones climáticas, exigencias culturales u otros factores.

²⁹ *Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*, UNDP Human Development Report 2006, p. 2.

³⁰ Mar del Plata Action Plan, 1977, preamble; Agenda 21, 1992, chapter 18, para. 47.

³¹ G. Howard and J. Bartram, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, World Health Organization 2003, p.22.

³² Guy Hutton and Lawrence Haller, *Evaluation of the costs and benefits of water and sanitation improvements at the global level*, World Health Organization 2004.

³³ See <http://www.sphereproject.org>.

2. Calidad del agua

16. Las declaraciones, resoluciones y planes de acción internacionales que incluyen el compromiso de ampliar el acceso al agua también abarcan exigencias específicas de calidad. Diversos instrumentos se refieren, alternativamente, a agua limpia, agua potable, agua potable limpia, agua potable salubre, agua apta para el consumo, agua salubre, agua limpia y salubre o agua dulce. Según la Observación general N° 15, el agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener sustancias que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. El acceso a servicios de saneamiento adecuados es uno de los principales mecanismos para proteger la calidad del agua potable³⁴. Las Directrices de la Subcomisión también mencionan que el agua debe ser de una calidad culturalmente aceptable.

17. Las Guías para la calidad del agua potable de la OMS ("Guías de la OMS") constituyen un punto de referencia internacional para reglamentar y establecer normas en relación con la calidad del agua potable. Definen el agua de bebida salubre como aquella que no ocasiona ningún riesgo significativo para la salud cuando se consume durante toda una vida, y está exenta de patógenos microbianos y sustancias químicas y radiológicas³⁵. Estos requisitos se aplican a todas las fuentes de abastecimiento de agua³⁶.

B. Significado y alcance del saneamiento

18. Los instrumentos de derechos humanos no dan mucha orientación sobre el alcance y el contenido de la palabra "saneamiento". Las Directrices de la Subcomisión hacen referencia al derecho al saneamiento como el derecho de toda persona a acceder a un servicio de saneamiento adecuado y seguro que proteja la salud pública y el medio ambiente³⁷. Así pues, las instalaciones sanitarias deben ser físicamente accesibles, asequibles, de calidad suficiente y culturalmente aceptable, y situadas en un lugar en que pueda garantizarse la seguridad física.

19. En general los instrumentos de derechos humanos hacen referencia a diversos conceptos para describir el tipo de instalaciones sanitarias a que deben tener acceso las personas, y no se explayan sobre las exigencias específicas que conllevan esos diversos conceptos. Al ser así, el contorno del marco de derechos humanos en relación con el saneamiento sigue siendo impreciso. Las Directrices de la Subcomisión se refieren alternativamente a un saneamiento adecuado, básico, aceptable y apropiado, de una calidad culturalmente aceptable, sin definir claramente qué significan y abarcan esos términos, y cuáles son las diferencias entre los mismos.

³⁴ The absence of sanitation systems in many parts of the world has led to widespread pollution and contamination of water sources that individuals rely upon for survival.

³⁵ *Guidelines for Drinking-water Quality*, WHO, available at: http://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/guidelines/en/.

³⁶ These include not only piped water sources, but also tanker sources, vendor-provided water and protected wells.

³⁷ See E/CN.4/Sub.2/2005/25, para 1.2.

La Observación general N° 15 del Comité se refiere a un saneamiento adecuado y servicios sanitarios seguros, sin definir esos dos términos ni aclarar si conllevan obligaciones diferentes³⁸.

20. El Protocolo UNECE contiene una definición de saneamiento, descrito como la recolección, el transporte, el tratamiento y la eliminación o reutilización de excrementos humanos o aguas domésticas residuales, ya sea por sistemas colectivos o mediante la instalación para un solo hogar o empresa. Insiste en que debe ajustarse a una norma adecuada que sea suficiente para proteger la salud humana y el medio ambiente³⁹.

21. Puede obtenerse alguna orientación sobre el significado de saneamiento en la legislación internacional de derechos humanos, aplicando al saneamiento las normas y principios en vigor, tales como el derecho a la vida privada y el respeto de la dignidad humana y la integridad personal.

C. Significado y alcance de acceso

1. Acceso equitativo

22. En el proceso de consulta llevado a cabo por el ACNUDH se esbozaron varias interpretaciones de la palabra "equitativo" utilizada en la decisión 2/104 del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos humanos y el agua, cuando se hace referencia al acceso al agua potable salubre y el saneamiento. La Observación general 15 del Comité destaca el principio de equidad, por el que se exige que los hogares más pobres no deban soportar los gastos del agua de forma desproporcionada en relación con los hogares más ricos⁴⁰. Sin embargo, las consideraciones de equidad con frecuencia son más amplias que la cuestión de la distribución de los gastos por el agua. El acceso equitativo considerado dentro del marco de los derechos humanos hace referencia a un acceso en condiciones de igualdad y no discriminatorio, y es sobre esta base que se entiende y se utiliza la palabra.

23. En el marco de derechos humanos se prohíben las políticas, leyes o prácticas discriminatorias que afectan el acceso de los individuos al agua potable y el saneamiento, incluida la discriminación basada en la condición de la vivienda o la tierra⁴¹. Es preciso abordar abiertamente la discriminación *de jure* y *de facto*, de manera que se tengan en cuenta las necesidades de agua y saneamiento de las personas desfavorecidas y marginadas⁴².

³⁸ International declarations and plans of action refer alternatively to sanitary measures of excreta disposal, effective management of waste, adequate, proper or basic sanitation.

³⁹ See articles 2.8 and 6 (b).

⁴⁰ Paragraph 27.

⁴¹ See CESCR general comment No. 15, para. 16; Human Rights Committee, general comment No. 18 (1989) on non-discrimination; Committee on the Elimination of Racial Discrimination, general recommendation XX (1996) on article 5 of the Convention.

⁴² See Human Rights Committee, general comment No. 18 (1989) on non-discrimination, para. 10.

24. Con arreglo a los principios de igualdad y no discriminación, ningún grupo de población debe quedar excluido y, al asignarse recursos públicos limitados, se deberá dar prioridad a los que carecen totalmente de acceso al agua potable y el saneamiento, o a los que son víctimas de discriminación para obtener ese acceso⁴³. En el caso de los pueblos indígenas, para garantizar su acceso al agua potable puede ser necesario tomar medidas a fin de reforzar sus costumbres y tradiciones para la ordenación del agua y la protección de sus recursos hídricos naturales, con arreglo al Convenio N° 169 de la OIT de 1989, sobre pueblos indígenas y tribales⁴⁴. Se deberá también asignar prioridad a las instituciones que prestan servicios a grupos vulnerables como escuelas, hospitales y campamentos de refugiados.

2. Acceso físico

25. Si se adopta un enfoque del agua potable y el saneamiento basado en los derechos humanos, se destaca la importancia de un acceso físico seguro al agua y las instalaciones sanitarias. Se debe facilitar acceso a agua potable y al saneamiento dentro del hogar o en sus cercanías inmediatas, y en una manera en que haya un suministro regular de agua y no se deba dedicar demasiado tiempo para recogerla⁴⁵. Por consiguiente, las obligaciones de derechos humanos de los Estados en relación con el agua potable y el saneamiento no les imponen que faciliten el acceso en cada casa. Sin embargo, el agua y las instalaciones sanitarias deben estar muy cerca de cada hogar, centro de enseñanza y lugar de trabajo, y deben encontrarse al alcance, de manera segura, de todos los sectores de la población, teniendo en cuenta las necesidades de grupos particulares, entre ellos las personas con discapacidades, los niños, las personas de edad y las mujeres. En las zonas rurales, el acceso seguro al agua potable puede exigir que se ampare el acceso de los usuarios locales a las fuentes tradicionales de agua y se protejan esas fuentes de una extracción no sostenible por parte de la industria o la agricultura. La Observación general N° 15 del Comité y las Directrices de la Subcomisión también insisten en la necesidad de preservar la seguridad física de los individuos cuando tengan acceso al agua y las instalaciones y servicios de saneamiento⁴⁶. Esta exigencia está implícita en varios tratados de derechos humanos que amparan el respeto de la vida privada, la dignidad humana y la integridad de la persona, y protegen a las mujeres y niñas de la violencia.

26. Las cifras suministradas en las publicaciones de la OMS dan orientación útil sobre qué se entiende por el requisito de distancia razonable, y destacan la correlación entre el acceso físico y la exigencia de una cantidad suficiente de agua potable segura para satisfacer de los usos

⁴³ The poor and marginalized -notably women, children, minority groups, indigenous peoples, refugees, asylum seekers, internally displaced persons (IDPs), migrant workers, prisoners, detainees, informal settlers and those living in rural and deprived areas- usually bear the bunt of a lack of access to safe drinking water and sanitation.

⁴⁴ This link between access to safe drinking water by indigenous peoples and protection of their natural water resources has been highlighted in contributions received by indigenous groups as part of the consultation process OHCHR carried out in relation to the study.

⁴⁵ See E/CN.4/Sub.2/2005/25, para. 12 (c) (i) and 37 (c).

⁴⁶ See E/CN.4/Sub.2/2005/25, para. 37.

personales y domésticos. Por consiguiente, debería existir normalmente una fuente con capacidad para suministrar agua suficiente, salubre y regular a menos de 1.000 metros del hogar, y el tiempo para recoger alrededor de 20 litros de agua por día no debería superar los 30 minutos⁴⁷.

3. Acceso económico - precio asequible

27. La consideración del agua potable salubre y el saneamiento desde una perspectiva de derechos humanos pone de manifiesto la importancia del acceso económico o precio asequible. El Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (2002) subraya que los objetivos de recuperación de costos no deben nunca obstaculizar el acceso de los sectores pobres al agua potable salubre⁴⁸. El Programa 21 destaca que, una vez satisfechas las necesidades básicas de agua potable, los usuarios del agua tienen que pagar unas tarifas adecuadas⁴⁹. La recomendación 14 (2001) del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la Carta Europea de Recursos Hídricos, estipula que "sin perjuicio del derecho a disponer de agua suficiente para atender a las necesidades básicas, el suministro de agua estará sujeto a pago a fin de sufragar los costos financieros asociados con la producción y utilización de los recursos hídricos"⁵⁰.

28. En virtud del requisito del precio asequible, los costos directos e indirectos relacionados con el agua y el saneamiento no deben impedir que una persona tenga acceso a agua potable ni deben representar una amenaza a su capacidad para el disfrute de otros derechos, tales como el derecho a la alimentación, la vivienda, la salud y la educación. Estos costos incluyen los gastos de conexión y entrega. Así pues, el marco de derechos humanos no implica que el derecho al agua y el saneamiento deban ser gratuitos, pero destaca que nadie debería estar privado del acceso al agua por no poder pagarla. Por lo tanto, contempla la posibilidad de que, en algunas circunstancias, se suministre agua potable salubre y saneamiento sin cargo, pero no establece esta posibilidad como regla. Por consiguiente, el requisito de asequibilidad no es incompatible con el principio de la recuperación de los costes por los servicios de agua y saneamiento, como también está reconocido en varias declaraciones internacionales. Sin embargo, define límites a

⁴⁷ G. Howard & J. Bartram, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, World Health Organization, 2003, pp 22-26. The UNICEF and WHO Joint Monitoring Programme on Water Supply and Sanitation also highlighted the fact that research in rural areas found that individuals satisfy their basic needs for water if the source can be reached in a round trip of 30 minutes or less.

⁴⁸ Paragraph 26.b.

⁴⁹ Agenda 21, United Nations Conference on Environment and Development, 1992, chapter 18, para. 8.

⁵⁰ Recommendation Rec(2001) 14, para. 19, available at http://www.coe.int/t/cm/adoptedTexts_en.asp#P47_2021.

la recuperación de costes y subraya que ésta no debe convertirse en un obstáculo al acceso al agua potable y el saneamiento, en particular en el caso de los pobres⁵¹.

29. La Observación general N° 15 del Comité hace hincapié en que la meta fundamental es asegurar la asequibilidad de una cantidad mínima de agua, suficiente para los usos personales y domésticos esenciales a fin de evitar enfermedades⁵². Los gobiernos tienen un amplio margen de discrecionalidad para elegir los medios más adecuados a fin de que el agua sea asequible.

III. ÍNDOLE DE LAS OBLIGACIONES DE DERECHOS HUMANOS

A. Titulares de derechos

30. La legislación internacional de derechos humanos impone a los Estados obligaciones para promover y proteger esos derechos. Si bien los Estados asumen obligaciones jurídicas en relación con los derechos humanos, ya sea por haber ratificado tratados de derechos humanos o en virtud del derecho consuetudinario internacional, otros agentes, como empresas transnacionales y otras empresas comerciales, organizaciones intergubernamentales y particulares también pueden cumplir una función en el respeto y la promoción de los derechos humanos.

31. El proceso de la consulta puso de manifiesto la cuestión de las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en relación con el acceso al agua potable salubre y el saneamiento. Se determinó que cada vez más la sociedad tiene expectativas que las empresas velen por que en sus operaciones no se obstaculice el acceso al agua potable y el saneamiento. La índole y el alcance de las responsabilidades de las empresas comerciales en virtud de la normativa internacional de derechos humanos es actualmente objeto de estudio en el Consejo de Derechos Humanos, a través del mandato del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales⁵³. Por conducto del Pacto Mundial de las Naciones Unidas y otras iniciativas voluntarias, algunas empresas también se han comprometido a respetar y velar por el respeto de los derechos humanos en el transcurso de sus operaciones. En las comunicaciones recibidas del sector privado durante el proceso de la consulta también se puso de relieve el hecho de que varios proveedores privados de agua apoyan el reconocimiento del acceso al agua potable salubre como un derecho humano.

B. Obligaciones

32. Las obligaciones de derechos humanos en relación con el acceso al agua potable y el saneamiento derivan de varios tratados, en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (derecho a la vida y prohibición de la tortura), el Pacto Internacional de Derechos

⁵¹ See Salman M.A. Salman and Sioban McInerney-Lankford, *The Human Right to Water: Legal and Policy Dimensions*, The World Bank (Law, Justice and Development series), pp 70-72.

⁵² Paragraphs 12, 27 and 37 (a).

⁵³ See for instance A/HRC/4/35.

Económicos, Sociales y Culturales (derecho a un nivel de vida adecuado, derecho a una vivienda adecuada, derecho a la alimentación y derecho a la salud).

33. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos pide a los Estados Partes que respeten y garanticen los derechos civiles y políticos, y prohíbe la discriminación de hecho o de derecho en cualquier esfera sujeta a la normativa y la protección de las autoridades públicas⁵⁴. En virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados Partes tienen la obligación de garantizar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, sin discriminación, y adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente la plena efectividad de esos derechos. La expresión "hasta el máximo de los recursos de que dispongan" hace referencia a los recursos financieros y de otro tipo existentes dentro de un Estado y los disponibles a través de la cooperación internacional.

34. Las obligaciones relativas al acceso al agua potable y el saneamiento que derivan del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son de índole inmediata, aun cuando haya consecuencias en materia de recursos. En virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las obligaciones son de índole a la vez inmediata y progresiva. Si bien el acceso universal al agua potable y el saneamiento pueden lograrse con el tiempo, dentro del máximo de los recursos disponibles, la obligación de no discriminación y de "adoptar medidas" tiene efectos inmediatos. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar medidas inmediatas, deliberadas, concretas y dirigidas para avanzar con la mayor rapidez y efectividad posibles hacia la plena realización del derecho de acceso al agua y el saneamiento, utilizando los recursos disponibles de la manera más eficiente.

35. La índole de las obligaciones de los Estados Partes en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales genera tres tipos de obligaciones, a saber, las obligaciones de respetar, proteger y cumplir.

1. La obligación de respetar

36. La obligación de respetar exige que los Estados Partes se abstengan de injerirse en el ejercicio del derecho al agua potable y el saneamiento. Comprende, entre otras cosas, el abstenerse de toda práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso al agua potable y el saneamiento o que contamine el agua. Los Estados también deben garantizar que todos los individuos tengan acceso a recursos judiciales efectivos u otros recursos apropiados que les permitan obtener una reparación adecuada, como restitución, indemnización, satisfacción o garantías de que no se repetirán los hechos.

2. La obligación de proteger

37. El derecho internacional establece firmemente que los Estados tienen el deber de proteger contra los abusos de derechos humanos perpetrados por agentes no estatales dentro de su

⁵⁴ Human Rights Committee, general comment No. 18 (1989) on non-discrimination.

jurisdicción⁵⁵. En virtud de esta obligación, los Estados deben adoptar medidas para reglamentar y decidir en los abusos perpetrados por todos los actores sociales. La obligación de proteger exige que los Gobiernos garanticen que terceros, que pueden ser particulares, grupos, empresas y otras entidades sujetos a su jurisdicción, no menoscaben el acceso al agua y el saneamiento. Esta obligación comprende, entre otras cosas, la adopción de las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir, por ejemplo, que terceros denieguen el acceso al agua potable y el saneamiento.

38. Cuando los servicios de suministro de agua sean explotados por el sector privado, los Estados Partes deben cerciorarse de que en ese tipo de suministro no se menoscabe el acceso físico al agua y servicios de saneamiento de buena calidad, en condiciones de igualdad y a un costo razonable. Por consiguiente, los Estados deben reglamentar y controlar a los proveedores privados de agua y saneamiento mediante un sistema regulador eficaz, que prevea una supervisión independiente, una participación pública y la imposición de multas por incumplimiento.

39. Cuando los servicios e instalaciones de agua son explotados por autoridades locales, los Estados conservan la obligación de velar por que esas autoridades tengan a su disposición suficientes recursos, atribuciones y capacidad para mantener y ampliar los servicios e instalaciones de agua y saneamiento necesarios. Los Estados deben también cerciorarse de que las autoridades locales garantizan un acceso a agua y saneamiento de buena calidad, en igualdad de condiciones, de manera asequible y físicamente accesible.

3. La obligación de cumplir

40. La obligación de cumplir requiere a los Estados que adopten las medidas necesarias, legislativas, administrativas, políticas, programas y de otro tipo, para facilitar y promover el acceso universal al agua potable y las instalaciones sanitarias. Algunos Estados, a ese respecto, han reconocido el agua potable como un derecho humano en sus leyes nacionales⁵⁶. Muchos países asimismo han aprobado una legislación específica que reglamenta aspectos particulares del agua y el saneamiento, en particular la calidad del agua, la política de fijación de precios de los servicios de agua y subvenciones, el establecimiento de prioridades entre los diversos usos, las cantidades mínimas necesarias para consumo doméstico o la interrupción del servicio, aunque con frecuencias estas normas no están formuladas en términos de derechos humanos⁵⁷.

41. La obligación de cumplir se puede subdividir en obligación de facilitar, promover y garantizar. La obligación de facilitar exige que los Estados Partes adopten medidas positivas que ayuden a los particulares a tener acceso al agua potable y el saneamiento. La obligación de promover impone al Estado adoptar medidas para que se imparta la educación adecuada acerca

⁵⁵ Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, 2007 (A/HRC/4/35).

⁵⁶ This recognition has been emphasized in various submissions to the consultation process for the study.

⁵⁷ This has been highlighted in various submissions to the consultation process for the study.

de la higiene, en particular, en relación con el uso higiénico del agua y la protección de las fuentes de agua. Los Estados Partes también tienen la obligación de hacer efectivo ("garantizar") el acceso al agua potable y el saneamiento en los casos en que los individuos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho, con los medios a su disposición. Por sobre todo, los recursos públicos deben asignarse en prioridad a los que carecen de un acceso básico al agua potable y el saneamiento, y no a los que ya tienen algún tipo de acceso.

42. Como parte de la obligación de cumplir, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha destacado algunas obligaciones de procedimiento, tales como la obligación de asegurar el acceso a la información relativa a las cuestiones del agua potable y el saneamiento y la participación en los procesos de decisión relacionados con el acceso⁵⁸.

IV. VIGILANCIA

43. Entre los mecanismos pertinentes para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento pueden mencionarse:

- a) Los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas: varios órganos creados en virtud del tratado, entre ellos el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial han abordado el acceso al agua potable y el saneamiento al examinar los informes de los Estados Partes y han formulado recomendaciones específicas al respecto. Sus observaciones finales aclaran algunas preocupaciones, por ejemplo, sobre las cuestiones relacionadas con la falta de agua en las zonas de tugurios, las normas de calidad más baja que se aplican a las minorías, las decisiones relativas al acceso, la situación de las personas desplazadas internamente, la contaminación del agua, los problemas ambientales y sus efectos en el acceso al agua, los desequilibrios en el abastecimiento de agua entre las zonas urbanas y rurales, la omisión de los Estados de suministrar agua potable salubre a grupos vulnerables, tales como niños, las restricciones al acceso al agua para las personas que viven bajo ocupación extranjera, y los casos en que importantes segmentos de la población no disponen de agua potable salubre⁵⁹.

⁵⁸ These procedural obligations are recognized in several human rights treaties and declarations (Rio Declaration on Environment and Development, 1992, principle 10), as well as in environmental treaties specifically addressing water and sanitation issues. See for instance ICCPR, article 25; CEDAW, article 7; the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, art. 29.

⁵⁹ See for instance CESCR concluding observations on Azerbaijan (E/C.12/1/Add.20, paras. 23 and 37), Bolivia (E/C.12/1/Add. 60, para. 13), Cameroon (E/C.12/1/Add. 40, para. 22), Canada (E/C.12/1/Add.31, para. 17) and China (Hong Kong) (E/C.12/Add.58, para. 6).

- b) Procedimientos especiales del Consejo de Derecho Humanos: varios procedimientos especiales han examinado la pertinencia de sus mandatos para la cuestión del agua potable y el saneamiento. En particular, el Relator Especial sobre el derecho de alimentación, el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y el Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado han prestado atención a la cuestión durante sus visitas a los países y en comunicaciones individuales e informes anuales. El Relator Especial sobre el derecho a la salud ha considerado que el agua potable y el saneamiento son decisivos para el derecho a la salud, mientras que el Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado ha analizado esas cuestiones en el contexto de la accesibilidad a los servicios⁶⁰. En 2001, la Comisión de Derechos Humanos pidió al Relator Especial sobre el derecho de alimentación que prestara atención en su informe a la cuestión del agua potable y su interdependencia con el derecho a la alimentación⁶¹.
- c) Mecanismos regionales: los mecanismos judiciales o cuasi judiciales de derechos humanos en el plano regional también han abordado y elaborado jurisprudencia específica sobre cuestiones relacionadas con el agua potable y el saneamiento, especialmente en relación con la contaminación del agua y el acceso de los detenidos al agua potable⁶². El Comité Europeo de Derechos Sociales también ha tratado cuestiones relacionadas con el acceso al agua potable en relación con el artículo 16 de la Carta Social Europea, que estipula el derecho de la familia a la protección social, jurídica y económica⁶³.
- d) Tribunales nacionales: algunos tribunales se han pronunciado sobre determinados aspectos de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable, en particular en lo que respecta la contaminación de los recursos hídricos y

⁶⁰ See the contribution of the Special Rapporteur on the right to the highest attainable standard of physical and mental health to the High Commissioner's study available at <http://www.ohchr.org> and also his reports on missions to Peru (E/CN.4/2005/51/Add.3, paras. 10, 15, 19, 54, 62, 63) and Romania (E/CN.4/2005/51/Add.4, para.73). See also the reports of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living (E/CN.4/2002/59, paras. 49-65, E/CN.4/2003/5, paras. 39-46, E/CN.4/2006/41/Add.2, para 105 and A/HRC/4/18, annex II).

⁶¹ See E/CN.4/2001/25, para. 21, A/56/210, paras. 58-71 and E/CN.4/2003/54, paras. 36-51.

⁶² African Commission on Human and Peoples' Rights: *Free Legal Assistance Group et. al. v. Zaire*, Communication 25/89, 47/90, 56/91 and 100/93; *The Social and Economic Rights Action center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, Communication 155/96. See also decisions of the European Court of Justice case C-266/99 (1999/C-281/06) and case 69/99 (1999/C 1999/069); *Menores Comunidad Paynemil s/acción de amparo*, Expte. 311-CA-1997. Sala II. Camara de Aplicaciones en lo Civil, Neuquen, 19 May 1997.

⁶³ *European Roma Rights Centre v Greece*, complaint No. 15/2003 (8 December 2004).

la interrupción del servicio, o han deducido un derecho de acceso al agua potable a partir del disfrute de otros derechos humanos, tales como el derecho a la vida o el derecho a un entorno saludable⁶⁴.

- e) Instituciones nacionales de derechos humanos: algunas instituciones nacionales de derechos humanos tienen un mandato específico en materia de derechos económicos, sociales y culturales⁶⁵. Las comunicaciones recibidas de esas instituciones destacan que algunas de ellas ya trabajan sobre cuestiones relativas al agua potable y el saneamiento y vigilan el cumplimiento de las obligaciones de los Estados al respecto⁶⁶.
- f) Mecanismos alternativos de solución de diferencias: diversas legislaciones nacionales conceden recursos que permitan a los usuarios del agua recurrir a mecanismos no judiciales para presentar sus quejas⁶⁷. Una mayor información sobre esos mecanismos sería muy instructiva sobre la función de las vías no judiciales para obtener acceso al agua potable del saneamiento.

V. CUESTIONES QUE NECESITAN ESTUDIO ULTERIOR

44. En esta sección se destacan una serie de cuestiones que surgieron durante el proceso de consulta en relación con la índole de las obligaciones de derechos humanos respecto del acceso al agua potable y el saneamiento, y que podrían necesitar un estudio ulterior.

⁶⁴ See for instance, *Francis Coralie Mullin v. The Administrator, Union Territory of Delhi* 1981 (2) SCR 516; *Narmada Bachao Andolan v. Union of India* (2000) 10 SCC 664, at 767; *Residents of Bon Vista Mansions v Southern Metropolitan Local Council* 2002 (6) BCLR 625 (W); Bill of Review, 0208625-3, Special Jurisdiction Appellate Court of Parana; Quevedo Miguel Angel y otros c/Aguas Cordobesas SA. Amparo, Cordoba City Juez Sustituta de Primera Instancia y 51 Nominacion en 10 Civil y Comercial de la Ciudad de Cordoba, 8 April 2002; Menores Comunidad Paynemil s/acción de amparo ibid.

⁶⁵ *Economic, social and cultural rights: a handbook for national human rights institutions*, OHCHR 2005.

⁶⁶ See for instance the submissions received from NHRIs in Honduras, Panama, Paraguay, Peru, Puerto Rico and Venezuela. The Kenya National Commission on Human Rights (KNCHR) has assessed the implementation of the right to water in Kenya in one of its annual reports: Kenya National Commission on Human Rights, *The State of Human Rights Report 2003-2004* (Nairobi 2005).

⁶⁷ The Australian Utilities Act provides for instance for a Consumer Council that protects users' rights. Finland's Water Services Act establishes a consumer Ombudsman to ensure compliance with the law.

A. Acceso al agua potable salubre y el saneamiento como derecho humano

45. Como se indicó en el capítulo I, los tratados de derechos humanos imponen obligaciones explícitas e implícitas en relación con el acceso al agua potable y el saneamiento. También figuran obligaciones en otros instrumentos de derechos humanos, así como en tratados de derecho humanitario y ambiental. Si bien el acceso al agua potable y el saneamiento no está reconocido explícitamente como un derecho humano de por sí en los tratados de derechos humanos, dos órganos de expertos (el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos) así lo han reconocido, al igual que algunos Estados en varias resoluciones, declaraciones y planes de acción.

46. Sin embargo, el debate sobre la calidad de derecho humano del acceso al agua potable y el saneamiento sigue abierto, especialmente en relación con los siguientes aspectos: a) si el acceso al agua potable es un derecho de por sí o si las obligaciones relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento derivan de otros derechos humanos, tales como el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a la alimentación o el derecho a un nivel de vida adecuado; b) el contexto normativo de las obligaciones de derechos humanos en relación el acceso a las instalaciones sanitarias.

47. A juicio del Alto Comisionado, la normativa internacional de los derechos humanos impone obligaciones claras en relación con el acceso al agua potable. En virtud de esas obligaciones, los Estados deben asegurar el acceso de todos a una cantidad suficiente de agua potable salubre para usos personales y domésticos, lo que comprende el agua para el consumo, instalaciones personales de saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica, necesarios para mantener la vida y la salud. Incumbe a cada país determinar lo que considera cantidad suficiente, sobre la base de las Guías de la OMS y otras directrices. Este acceso debe tener prioridad sobre los demás usos del agua y basarse en los principios de igualdad y no discriminación. Los Estados deben adoptar medidas para velar por que esa cantidad suficiente sea de buena calidad, asequible para todos y pueda recogerse dentro de una distancia razonable del hogar de una persona. El objetivo primordial debe ser asegurar el acceso de todos a una cantidad mínima de agua, para prevenir enfermedades.

48. El marco de derechos humanos no impone una forma particular de prestación de servicios o política de establecimiento de precios, pero requiere que los Estados adopten las medidas adecuadas y establezcan las reglamentaciones eficaces para asegurar el acceso de los individuos al agua potable e instalaciones de saneamiento suficientes, asequibles y físicamente accesibles. Los individuos a quienes se deniegue este acceso deberán tener a disposición recursos judiciales eficaces u otro tipo de correctivos.

49. Habida cuenta de la claridad de estas obligaciones, el debate abierto para determinar si el acceso al agua potable es un derecho humano de por sí o deriva de otros derechos humanos no debería afectar el reconocimiento de que el acceso al agua potable es un derecho humano. Como se indicó en el capítulo II, debe seguirse estudiando el contenido normativo de las obligaciones de derechos humanos en relación con el saneamiento.

B. Estrategia nacional sobre el agua y el saneamiento

50. La Observación general N° 15 establece que la adopción de una estrategia nacional sobre el agua potable es una prioridad y un elemento fundamental para asegurar y vigilar el acceso al agua potable, y fija una serie de parámetros a los que debería ajustarse esta estrategia⁶⁸.

El Informe sobre el Desarrollo Humano, 2006, del PNUD, también hace hincapié en que cada país debe disponer de una estrategia nacional sobre agua y saneamiento y ofrece mayor orientación en cuanto a los elementos específicos que debería abarcar esa estrategia. Indica que toda estrategia nacional debe incluir objetivos claros, respaldados por una adecuada financiación, niveles de prestación mínimos y políticas para la consecución de los objetivos de la estrategia, así como reglamentaciones en favor de los pobres.

51. Podría ser conveniente proseguir el estudio para aclarar si el establecimiento de una estrategia nacional de derechos humanos forma parte de las obligaciones de los Estados en relación con el acceso al agua potable y el saneamiento y, en su caso, las cuestiones específicas que debería abordar.

C. Prestación de servicios de agua y saneamiento por el sector privado

52. En algunas de las comunicaciones presentadas en el proceso de consulta entablado para el estudio se destacaron los posibles efectos que puede tener en el acceso al agua potable y el saneamiento la prestación de servicios de agua y saneamiento por el sector privado. Algunas comunicaciones indicaron que, en el marco de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el agua potable y el saneamiento, se debería prohibir la prestación de estos servicios básicos por el sector privado. Los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados y los procedimientos especiales han adoptado el enfoque de recalcar que el marco de derechos humanos no debe imponer una forma particular de prestación de los servicios, y que incumbe a los Estados determinar la mejor manera de cumplir sus obligaciones de derechos humanos⁶⁹. El enunciado de las obligaciones de derechos humanos permanece neutral en cuanto a la manera de prestar los servicios de agua y saneamiento, y por consiguiente, no prohíbe la prestación de esos servicios por el sector privado, pero a pesar de todo exige que los Estados reglamenten y supervisen a los proveedores privados de agua y saneamiento.

53. Un aspecto implícito de este deber de reglamentar es que no se deben privatizar los servicios de agua y saneamiento sin un marco de reglamentación claro y eficiente, que permita mantener un acceso sostenible a esos servicios de forma segura, suficiente, asequible y físicamente accesible. La función de los particulares en el momento de decidir quién prestará los servicios de agua y saneamiento, qué tipo de servicios se ofrecen y cómo deben administrarse, suscita cuestiones relativas al derecho a participar en la conducción de los asuntos públicos y otros derechos, y es un elemento importante que debe tenerse en cuenta cuando se adopten decisiones sobre la prestación de servicios por el sector privado. Es necesario seguir estudiando la cuestión de las respuestas y las exigencias del marco de derechos humanos en lo que respecta

⁶⁸ Paragraph 47.

⁶⁹ See for instance, CESCR general comment No. 3 (1990) on the nature of States parties' obligations.

a la prestación de servicios y agua y saneamiento por el sector privado y el tipo de sistema regulador que los Estados deben establecer a esos efectos.

D. Obligaciones de las autoridades locales

54. Las autoridades locales con frecuencia están encargadas del abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento. Cada vez que deban prestarse esos servicios en el plano local, las Guías de la OMS esbozan una serie de responsabilidades de los gobiernos locales, para garantizar la calidad del agua, en particular en relación con la inspección de las escorrentías y la educación de los consumidores⁷⁰. Los gobiernos locales representados en el cuarto Foro Mundial del Agua celebrado en México también reconocieron que todos los seres humanos tienen derecho a disponer de agua en cantidad y calidad necesaria para atender a sus necesidades esenciales, así como al saneamiento⁷¹.

55. Se necesitan mayores aclaraciones en cuanto a la función, las responsabilidades y las obligaciones específicas de las autoridades locales encargadas de la prestación de servicios de agua y saneamiento. Al mismo tiempo, el Estado sigue siendo responsable en virtud del derecho internacional, por lo que también deberían seguirse estudiando sus obligaciones específicas hacia las autoridades locales, en el marco de las obligaciones de derechos humanos relativas al tema.

E. Cuestión de la interrupción del servicio y garantías del debido proceso

56. Si se considera el acceso al agua potable y el saneamiento desde la perspectiva de los derechos humanos y su nexo estrecho con el derecho a la vida, a la salud, a un nivel de vida adecuado y a la protección de la dignidad humana, surge la necesidad de establecer salvaguardias de procedimiento en caso de interrupción de los servicios de agua y saneamiento⁷².

57. Los procedimientos para la interrupción de esos servicios deben abarcar: a) suministro oportuno y cabal de información sobre las medidas propuestas; b) notificación de la medida propuesta con antelación razonable; c) recursos y correctivos jurídicos para los afectados; d) asistencia letrada para interponer recursos jurídicos. La interrupción del servicio por falta de pago no puede llegar al punto de negar a una persona el acceso a una cantidad mínima de agua potable, si esa persona demuestra que no está en condiciones de pagar por esos servicios básicos.

58. La recomendación 14 (2001) del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la Carta Europea de Recursos Hídricos estipula que deben establecerse medidas

⁷⁰ *Guidelines for Drinking-water Quality*, pp. 11-12, WHO, available at: http://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/guidelines/en/.

⁷¹ Local government declaration on water on the occasion of the Fourth World Water Forum, Mexico, 21 March 2006, available at: http://www.worldwaterforum4.org/files/Declaraciones/Local_Authorities.pdf.

⁷² This section refers to disconnections defined as the interruption of delivery due to non-payment. It does not refer to disconnections due to the pollution of water sources or emergencies.

sociales para evitar que se interrumpa el suministro de agua a las personas indigentes⁷³. Algunas leyes nacionales restringen la interrupción de los servicios de agua, en particular cuando el incumplimiento se debe a la incapacidad del usuario para pagar, más que a su falta de voluntad⁷⁴. Los tribunales también han anulado mandamientos de interrupción del abastecimiento de agua cuando ello representa un peligro para la salud y la vida de las personas⁷⁵.

59. Si bien en el marco de las obligaciones de derechos humanos relativas al acceso al agua potable y el saneamiento no se prohíbe la interrupción del servicio, los Estados deben respetar algunos principios de garantías del debido proceso acordados comúnmente, que tengan en cuenta la capacidad de la persona para pagar y no priven a la que no puede pagar de un nivel mínimo fundamental de agua y saneamiento básico. Por consiguiente, es posible reducir la cantidad de agua potable salubre a la que debe tener acceso la persona, pero sólo sería admisible la interrupción total del servicio cuando haya acceso a una fuente alternativa para obtener la cantidad mínima de agua potable salubre necesaria para prevenir enfermedades. A ese respecto, existe una presunción sólida que prohibiría la interrupción del servicio en las instituciones que atienden a grupos vulnerables, tales como escuelas, hospitales y campamentos de refugiados.

F. Establecimiento de prioridades entre los diversos tipos del uso del agua

60. Si se considera el acceso al agua potable salubre desde la perspectiva de los derechos humanos, en la distribución del agua es claramente necesario dar primacía al agua para los usos personales y domésticos de todos. En diversas comunicaciones presentadas durante el proceso de consulta entablado para el estudio se ha destacado que las leyes, reglamentaciones o políticas nacionales dan prioridad al agua para el consumo humano, con preferencia a otros usos.

61. El Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (2002) invita a promover la distribución del agua entre sus diversos usos de modo que se dé prioridad a la satisfacción de las necesidades humanas básicas⁷⁶. Esa prioridad que se concede al consumo humano por sobre otros usos conlleva determinadas consecuencias en términos de ordenación de los recursos hídricos, por lo que podrían ser necesarios sistemas específicos para administrar la demanda para otros usos y asegurar la prioridad del acceso al agua para usos personales y domésticos.

62. Más allá del principio básico claro de que, al asignarse el agua potable, se debe dar preferencia a los usos personales y domésticos por encima de otros usos, persiste la cuestión de establecer un orden de prioridad entre esos diversos usos, especialmente cuando el agua es escasa. Una vez que se ha garantizado a todos una cantidad suficiente de agua potable para

⁷³ Recommendation Rec(2001) 14, available at http://www.coe.int/t/cm/adoptedTexts_en.asp#P47_2021.

⁷⁴ See the 1999 UK Water Industry Act and the South Africa Water Services Act (1997) for instances where disconnection of water services may or may not be permitted.

⁷⁵ See examples cited in footnote 64 above.

⁷⁶ Paragraph 26 (c).

prevenir enfermedades, no es evidente cómo distribuir el agua entre los diversos usos, es decir, usos personales y domésticos distintos de la cantidad mínima, preparación de alimentos, mantenimiento de los medios de subsistencia o higiene ambiental. La Observación general N° 15 del Comité indica que en la distribución del agua también se debe asignar prioridad a prever los recursos hídricos necesarios para evitar el hambre y las enfermedades, y prestar atención a asegurar que los agricultores desfavorecidos y marginados tengan un acceso equitativo al agua y a los sistemas de gestión del agua. El Consejo de Derechos Humanos tal vez desee aclarar las obligaciones en este sentido.

G. Obligaciones de derechos humanos en el contexto de los acuerdos de comercio e inversión

63. En las comunicaciones recibidas durante el proceso de consulta se pusieron de manifiesto algunas preocupaciones acerca de la relación entre las obligaciones contraídas por los Estados en virtud de tratados de inversión bilaterales y sus obligaciones en materia de derechos humanos vinculadas con el acceso al agua potable y el saneamiento. En algunas de las actuaciones iniciadas ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (ICSID), en que empresas privadas de agua se oponen a Estados, se señaló a la atención los efectos potenciales que pueden tener las obligaciones dimanantes de tratados bilaterales de inversión en el deber de los Estados de reglamentar la actuación de las empresas cuando la prestación de servicios de agua o saneamiento corre por cuenta del sector privado. No está claro que en las decisiones del ICSID se tengan en cuenta, y de qué manera, las obligaciones de los gobiernos en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos⁷⁷.

64. Si bien el Alto Comisionado ya ha estudiado aspectos de esa cuestión, incluso en relación con el acceso al agua potable salubre, y ha llegado a la conclusión, entre otras cosas, de que se debe garantizar la obligación de los gobiernos, sería sumamente conveniente proseguir los análisis en el marco de esa investigación⁷⁸.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

65. El acceso al agua potable salubre y el saneamiento es una cuestión de gran importancia para la comunidad internacional. El número elevado de comunicaciones recibidas de gobiernos, organizaciones intergubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil demuestran no sólo el interés en esta cuestión, sino

⁷⁷ For the first time an ICSID tribunal agreed to receive amicus curiae briefs from civil society organizations in a pending case opposing private water providers to Argentina, noting that the circumstances of the case raised issues of public interest as “those systems provide basic public services to millions of people and as a result may give rise to a variety of complex public and international law questions, including human rights considerations”. See ICSID cases No. ARB/03/19 and ARB/03/17.

⁷⁸ Liberalization of trade in services and human rights: report of the High Commissioner (E/CN.4/Sub.2/2002/9); Human rights, trade and investment: report of the High Commissioner (E/CN.4/Sub.2/2003/9).

también el creciente reconocimiento de que la cuestión del acceso al agua potable y el saneamiento debe abordarse dentro de un marco de derechos humanos. Las referencias cada vez más frecuentes en los instrumentos de derechos humanos al acceso al agua potable como componente de otros derechos humanos pone de manifiesto la creciente importancia de esta cuestión en la comunidad internacional, así como la inclusión del acceso del agua potable salubre y el saneamiento entre los objetivos de desarrollo del Milenio. Lo que es más importante, un número cada vez mayor de Estados reconoce el agua potable salubre como un derecho humano en sus constituciones y en su legislación nacional, al mismo tiempo que los tribunales nacionales están haciendo cumplir este derecho como justiciable.

66. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos estima que ha llegado el momento de considerar el acceso al agua potable y el saneamiento como un derecho humano, definido como el derecho a un acceso, en igualdad de condiciones y sin discriminación, a una cantidad suficiente de agua potable para usos personales y doméstico, lo que comprende agua para el consumo, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica, para mantener la vida y la salud. El Estado debe dar prioridad a esos usos personales y domésticos por sobre los otros usos, y adoptar medidas para garantizar que esta cantidad suficiente sea de buena calidad, asequible para todos y pueda recogerse a una distancia razonable del hogar de la persona.

67. El Alto Comisionado observa que es necesario seguir estudiando ciertos aspectos de las obligaciones de derechos humanos vinculadas con el acceso al agua potable y el saneamiento. Los instrumentos actuales de derechos humanos han sentado las bases para que los órganos de expertos de derechos humanos expliquen determinados aspectos de las obligaciones de derechos humanos, pero el estudio ha destacado que es necesario asesoramiento práctico detallado sobre las siguientes cuestiones: el contenido normativo de las obligaciones de derechos humanos en relación con el acceso al saneamiento; las obligaciones de derechos humanos vinculadas con la elaboración de una estrategia nacional sobre agua y saneamiento; la reglamentación del sector privado en el contexto de la prestación de servicios de agua potable y saneamiento por el sector privado; los criterios para proteger el derecho al agua potable y el saneamiento en caso de interrupción del servicio, y las obligaciones específicas de las autoridades locales.

68. Sigue abierto el debate sobre una serie de cuestiones, entre ellas: determinar si el acceso al agua potable salubre y el saneamiento es un derecho por sí mismo o deriva de otros derechos humanos; establecer la prioridad entre los diversos usos del agua; determinar la interacción con otros ámbitos del derecho internacional, en particular la legislación de comercio e inversión.

69. Si bien los diversos mecanismos en el plano internacional, regional y nacional supervisan algunos aspectos y dimensiones de las obligaciones de derechos humanos en relación con el acceso al agua potable y el saneamiento, esta cuestión actualmente no reciben la atención necesaria. Aunque los procedimientos especiales y los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas han contribuido a aclarar las obligaciones de derechos humanos en relación con el acceso al agua potable y el saneamiento, su labor también pone de manifiesto la difícil tarea de abarcar estas cuestiones de una forma exhaustiva y permanente. En la actualidad no se presta una atención específica, dedicada y sostenida a la cuestión del agua potable y el saneamiento en el plano internacional, habida

cuenta de la amplia gama de cuestiones que deben abordar los procedimientos especiales y los órganos creados en virtud de tratados como parte de sus mandatos, y las cuestiones específicas que surgen en relación con el acceso al agua potable salubre y el saneamiento.

70. A esos efectos, el Alto Comisionado:

- a) Alienta el Consejo de Derechos Humanos a que continúe examinando las obligaciones de derechos humanos vinculadas con el acceso al agua potable salubre y el saneamiento, tal como se han consignado *supra*;**
- b) Alienta los Estados, organizaciones intergubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos, la sociedad civil y las empresas comerciales a que definan mejores prácticas en el ámbito del agua potable, el saneamiento y los derechos humanos, y las pongan a disposición de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.**

ANNEX I

Relevant treaties with explicit reference to safe drinking water and sanitation

Instruments	Reference
Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)	<p>Article 14 (2)</p> <p>State parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in rural areas in order to ensure, on a basis of equality of men and women, that they participate in and benefit from rural development and, in particular shall ensure to women the right:</p> <p>...</p> <p>(h) to enjoy adequate living conditions, particularly in relation to housing, sanitation, electricity and water supply, transport and communications.</p> <p>The Committee on the Elimination of Discrimination against Women considered that this article obliges State parties to take all appropriate measures to ensure adequate living conditions in relation to water and sanitation, which are critical for the prevention of diseases and the promotion of good healthcare.^a</p>
Convention on the Rights of the Child (CRC)	<p>Article 24</p> <p>1. State Parties recognize the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health and to facilities for the treatment of illness and rehabilitation of health...</p> <p>2. State Parties shall pursue full implementation of this right and, in particular, shall take appropriate measures:</p> <p><i>c</i>) to combat disease and malnutrition, including within the framework of primary healthcare, through, inter alia, (...) the provision of adequate nutritious foods and clean drinking water (...)</p> <p>The UN Committee on the Rights of the Child underlined that under article 24 States have a responsibility to ensure access to clean drinking water and that such access is particularly essential for young children's health.^b</p>

^a Committee on the Elimination of Discrimination Against Women general recommendation No. 24 (1999) on article 12 of the Convention (women and health), para. 28.

^b Committee on the Rights of the Child, general comment No. 7 (2006) on implementing child rights in early childhood, para. 27.

ANNEX I (continued)

Instruments	Reference
<p>Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)</p>	<p>Article 28 - Adequate standard of living and social protection</p> <p>2. States Parties recognize the right of persons with disabilities to social protection and to the enjoyment of that right without discrimination on the basis of disability, and shall take appropriate steps to safeguard and promote the realization of this right, including measures:</p> <p>(a) To ensure equal access by persons with disabilities to clean water services, and to ensure access to appropriate and affordable services, devices and other assistance for disability-related needs</p>
<p>ILO Convention No. 161 of 1985 on Occupational Health Services</p>	<p>Article 5</p> <p>Without prejudice to the responsibility of each employer for the health and safety of the workers in his employment, ... occupational health services shall have such of the following functions ...:</p> <p>(b) surveillance of the factors in the working environment and working practice which may affect workers' health, including sanitary installations, ...</p>
<p>African Charter on the Rights and Welfare of the Child</p>	<p>Article 14</p> <p>1. Every child shall have the right to enjoy the best attainable standard of physical, mental and spiritual health.</p> <p>2. State Parties to the present Charter shall undertake to pursue the full implementation of this right and in particular shall take measures:...</p> <p>(c) to ensure the provision of adequate nutrition and safe drinking water.</p>
<p>Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa</p>	<p>Article 15: Right to Food Security</p> <p>States Parties shall ensure that women have the right to nutritious and adequate food. In this regard, they shall take appropriate measures to:</p> <p>(a) provide women with access to clean drinking water, ...</p>

ANNEX II

Relevant guidelines and principles with explicit reference to safe drinking water and sanitation

Instruments	Reference
Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners	15. Prisoners shall be required to keep their persons clean, and to this end they shall be provided with water and with such toilet articles as are necessary for health and cleanliness. 20. (2) Drinking water shall be available to every prisoner whenever he needs it.
United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty	Article 34 Sanitary installations should be so located and of a sufficient standard to enable every juvenile to comply, as required, with their physical needs in privacy and in a clean and decent manner. Article 37 Every detention facility shall ensure that every juvenile receives food that is suitably prepared ...Clean drinking water should be available to every juvenile at any time.
United Nations Principles for Old Persons	Independence 1. Older persons should have access to adequate food, water, shelter, clothing and health care through the provision of income, family and community support and self-help.
Guiding Principles on Internal Displacement	Principle 18 1. All internally displaced persons have the right to an adequate standard of living. 2. At the minimum, regardless of the circumstances, and without discrimination, competent authorities shall provide internally displaced persons with and ensure safe access to: (a) Essential food and potable water; ... (d) Essential medical services and sanitation. 3. Special efforts should be made to ensure the full participation of women in the planning and distribution of these basic supplies.

ANNEX II (continued)

Instruments	Reference
ILO Recommendation No. 115 of 1961 on Workers' Housing	<p>Suggestions concerning methods of application ...</p> <p>7. The housing standards referred to in Paragraph 19 of the General Principles should relate in particular to...</p> <p>(b) the supply of safe water in the workers' dwelling in such ample quantities as to provide for all personal and household uses;</p> <p>(c) adequate sewage and garbage disposal systems; ...</p> <p>8. Where housing and accommodation for single workers or workers separated from their families is collective, the competent authorities should establish housing standards providing, as a minimum, for: ...</p> <p>(c) adequate supply of safe water;</p> <p>(d) adequate drainage and sanitary conveniences; ...</p>
Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national security (FAO)	<p>3.6 In their poverty reduction strategies, States should also give priority to providing basic services for the poorest, and investing in human resources by ensuring access to ... clean drinking water, adequate sanitation ...</p> <p>8.1 States should facilitate sustainable, non-discriminatory and secure access and utilization of resources consistent with their national law and with international law and protect the assets that are important for people's livelihoods. States should respect and protect the rights of individuals with respect to resources such as land, water, ...</p>



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/HRC/6/3
16 août 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME
Sixième session
Point 2 de l'ordre du jour provisoire

**RAPPORT ANNUEL DU HAUT-COMMISSAIRE DES NATIONS UNIES
AUX DROITS DE L'HOMME ET RAPPORTS DU HAUT-COMMISSARIAT
DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME
ET DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL**

Rapport du Haut-Commissariat 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 concerne l'accès équitable à l'eau potable et à l'assainissement, contractées au titre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*

* Les annexes et les notes de bas de page sont communiquées uniquement dans la langue dans laquelle elles ont été établies.

Résumé

Le présent rapport est soumis conformément à la décision 2/104 du Conseil des droits de l'homme, en date du 27 novembre 2006, relative aux droits de l'homme et à l'accès à l'eau, dans laquelle le Conseil a demandé au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) de procéder à une étude détaillée sur la portée et la teneur des obligations pertinentes en rapport avec les droits de l'homme qui concerne l'accès équitable à l'eau potable et à l'assainissement, contractées au titre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, en tenant compte des avis des États et autres parties prenantes.

Pour procéder à l'étude, le HCDH a demandé à différentes parties prenantes, notamment des États, des organisations intergouvernementales, des organismes nationaux des droits de l'homme, des organisations non gouvernementales, des experts et des représentants du secteur privé, de lui adresser des informations par écrit. Le HCDH a également organisé une consultation ouverte d'une journée pour débattre des droits de l'homme et de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, et participé, notamment, à des réunions d'experts concernés par la question. Les informations reçues au cours de ces consultations ont contribué à l'établissement de l'étude.

Le présent rapport examine les obligations internationales en rapport avec les droits de l'homme qui concernent la fourniture d'eau potable et l'assainissement. Il étudie leur portée et leur teneur, leur nature et leur suivi, et met en relief les domaines qui doivent être approfondis. Il s'achève sur des conclusions et des recommandations qui soulignent que lesdites obligations doivent être davantage renforcées et mises en œuvre.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
INTRODUCTION	1 – 3	5
I. LE CADRE JURIDIQUE	4 – 12	5
A. Introduction.....	4	5
B. Instruments pertinents en matière d'eau potable et d'assainissement.	5 – 12	6
II. PORTÉE ET TENEUR DES OBLIGATIONS EN RAPPORT AVEC LES DROITS DE L'HOMME.....	13 – 29	11
A. Signification et portée de l'accès à l'eau potable.	13 – 17	11
B. La signification et la portée de l'assainissement	18 – 21	13
C. Signification et portée de l'accès.....	22 – 29	14
III. NATURE DES OBLIGATIONS RELEVANT DES DROITS DE L'HOMME	30 – 42	17
A. À qui elles s'imposent.	30 – 31	17
B. Ce qu'elles comportent.....	32 – 42	18
IV. CONTRÔLE	43	20
V. QUESTIONS À APPROFONDIR.....	44 – 64	22
A. L'accès à l'eau potable et à l'assainissement en tant que droits de l'homme.	45 – 49	22
B. Stratégie nationale de l'eau et de l'assainissement.....	50 – 51	23
C. Fournisseurs privés de services d'eau et d'assainissement.....	52 – 53	24
D. Obligations des collectivités locales.....	54 – 55	24
E. Interruption de service; traitement équitable du consommateur.....	56 – 59	25

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
F. Hiérarchie des utilisations de l'eau	60 – 62	26
G. Obligations relevant des droits de l'homme dans les accords de commerce et d'investissement.....	63 – 64	26
VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	65 – 70	27

Annexes

Annex I: Relevant treaties with explicit reference to safe drinking water and sanitation.....		29
Annex II. Relevant guidelines and principles with explicit reference to safe drinking water and sanitation		31

INTRODUCTION

1. Le présent rapport est soumis conformément à la décision 2/104 du Conseil des droits de l'homme, en date du 27 novembre 2006, consacré aux droits de l'homme et à l'accès à l'eau. Dans sa décision, le Conseil des droits de l'homme a demandé au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) «... de procéder, dans la limite des ressources existantes, et en tenant compte des vues exprimées par les États et d'autres parties prenantes, à une étude détaillée sur la portée et la teneur des obligations pertinentes en rapport avec les droits de l'homme qui concerne l'accès équitable à l'eau potable et à l'assainissement, contractées au titre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, qui inclut les conclusions et les recommandations appropriées sur la question, pour soumission avant la sixième session du Conseil.».
2. Pour réaliser cette étude, le HCDH a demandé à différentes parties prenantes, notamment des États, des organisations intergouvernementales, des organismes nationaux des droits de l'homme, des organisations non gouvernementales (ONG), des experts et des représentants du secteur privé¹, de lui soumettre des informations par écrit. Le HCDH a également organisé une consultation ouverte d'une journée pour débattre des droits de l'homme et de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, et il a participé, notamment, à des réunions d'experts concernés par la question². Les informations reçues au cours des consultations ont contribué à l'établissement de l'étude.
3. Le présent rapport est divisé en cinq chapitres. Le chapitre I passe en revue le cadre juridique et les obligations existantes en matière d'accès équitable à l'eau potable et à l'assainissement. Les chapitres II, III et IV examinent la portée et la teneur de l'expression «accès à l'eau potable et à l'assainissement», la nature des obligations qui incombent aux États en matière d'«accès à l'eau potable et à l'assainissement», et la question de la surveillance. Le chapitre V analyse les questions qui doivent être examinées plus avant, et le chapitre VI formule un certain nombre de conclusions et de recommandations pour examen par le Conseil.

I. LE CADRE JURIDIQUE

A. Introduction

4. Dans le cadre du mandat qu'il a confié au HCDH, le Conseil des droits de l'homme a limité les sources du droit international sur lesquelles l'étude peut se fonder aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Ceux-ci comprennent les traités internationaux et régionaux, ainsi que des déclarations, résolutions, principes et directives relatifs aux droits de l'homme. Bien que ces instruments n'aient pas la même force contraignante que des traités, ils peuvent contenir des éléments qui imposent déjà ou sont susceptibles d'imposer des obligations aux États en vertu du droit international coutumier. Ils mettent également en lumière les attentes sociales et les engagements exprimés par les États, et offrent une orientation

¹ The contributions received have been made available on the OHCHR website at: <http://www.ohchr.org>.

² The report of the consultation is also available at: <http://www.ohchr.org>.

utile pour interpréter les obligations qui incombent aux États en vertu des traités relatifs aux droits de l'homme. Les plans d'action internationaux et les documents adoptés par les organes conventionnels de l'ONU seront utilisés comme sources pour interpréter ces instruments. D'autres éléments du droit international, tels que le droit des cours d'eau internationaux, ne feront pas partie de l'étude. Bien qu'en dehors des sources mentionnées dans la décision 2/104 du Conseil des droits de l'homme, l'étude s'intéressera au rapport entre traités humanitaires et environnementaux et instruments relatifs aux droits de l'homme, et elle s'intéressera à ces deux autres éléments du droit international dans la mesure où ils peuvent contribuer à clarifier la teneur et la portée des obligations pertinentes en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès équitable à l'eau potable et à l'assainissement³.

B. Instruments pertinents en matière d'eau potable et d'assainissement

5. L'accès à l'eau potable et à l'assainissement est évoqué dans un ensemble d'instruments qui peuvent être regroupés comme suit:

a) La référence est explicite dans des traités relatifs aux droits de l'homme: Des références à l'eau potable et à l'assainissement figurent explicitement dans la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits des personnes handicapées, adoptée récemment, et la Convention n° 161 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) concernant les services de santé au travail (1985). Au niveau régional, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant et le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique comportent des dispositions spécifiques concernant l'accès à l'eau. On trouvera à l'annexe I des informations complémentaires sur ces traités et les obligations qui en découlent;

b) La référence est implicite dans des traités relatifs aux droits de l'homme: Un lien étroit entre l'accès à l'eau potable et à l'assainissement et un éventail d'autres droits de l'homme est implicitement établi dans différents traités, notamment en rapport avec le droit à la vie, l'interdiction de la torture, le droit à la santé, le droit à l'éducation, le droit à un logement décent, le droit à l'alimentation et le droit à un niveau de vie adéquat;

c) La référence est explicite dans des principes et directives relatifs aux droits de l'homme: Plusieurs principes et directives adoptés par l'Organisation des Nations Unies et l'OIT soulignent l'obligation de fournir un accès à l'eau potable et à l'assainissement à des groupes spécifiques, notamment les prisonniers, les jeunes privés de liberté, les personnes déplacées dans leur propre pays, les travailleurs vivant dans un logement fourni par leur employeur et les personnes âgées. Les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, élaborées par la FAO, soulignent également que l'accès à l'eau en quantité et en

³ For the relationship between human rights and humanitarian law, see Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, International Court of Justice, Reports 2004, p. 136, available at: <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>.

qualité suffisantes pour tous est essentiel pour la vie et la santé. On trouvera à l'annexe II des informations complémentaires sur ces instruments et les obligations qui en découlent;

d) L'accès à l'eau potable et à l'assainissement est évoqué en tant que droit de l'homme dans des déclarations et résolutions: L'accès à l'eau potable a été reconnu pour la première fois comme un droit de l'homme par les États Membres de l'Organisation des Nations Unies dans le Plan d'action de Mar del Plata (1977) qui affirme que, quel que soit leur stade de développement, tous les peuples «ont le droit de disposer d'eau potable en quantité et d'une qualité suffisantes pour répondre à leurs besoins essentiels»⁴. Des résolutions adoptées par l'Assemblée générale de l'ONU et la Commission des droits de l'homme signalent également que l'accès à l'eau potable est un droit de l'homme⁵. Les membres du Mouvement des pays des non-alignés ont reconnu le droit à l'eau pour tous dans le document final de leur quatorzième sommet⁶. Au niveau régional, la recommandation n° 14 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres relative à la Charte européenne sur les ressources en eau prévoit que chacun a le droit à une quantité suffisante d'eau pour satisfaire ses besoins fondamentaux⁷. Cela étant, l'accès à l'eau en tant que droit de l'homme a été inégalement reconnu dans les déclarations et résolutions⁸;

e) Des documents d'experts reconnaissent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement comme un droit de l'homme: En 2002, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté son Observation générale n° 15 sur le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte), défini comme le droit à un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun⁹. Les observations générales constituent une interprétation reconnue, par un organe d'experts, de dispositions contenues dans différents pactes et conventions internationaux, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. En 2006, la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme a adopté le projet de directives sur la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement (les directives

⁴ Mar del Plata Action Plan, United Nations Water Conference, 1977, preamble.

⁵ General Assembly resolution 54/175, The right to development, para. 12; Commission on Human Rights resolutions 2004/17 and 2005/15, Adverse effects of the illicit movement and dumping of toxic and dangerous products and wastes on the enjoyment of human rights, preamble, paras. 4 and 9.

⁶ Para. 226.

⁷ Recommendation Rec(2001)14 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on the European Charter on Water Resource, available at: http://www.coe.int/t/cm/adoptedTexts_en.asp#P47_2021.

⁸ For instance, water has not been acknowledged as a human right in the United Nations Millennium Declaration, nor in the ministerial declarations adopted at the World Water Forums.

⁹ Para. 2.

de la Sous-Commission), qui évoque un droit à l'eau et à l'assainissement¹⁰. Les directives de la Sous-Commission sont destinées à aider les gouvernements, les décideurs, les organismes internationaux et les membres de la société civile à mettre en œuvre le droit à l'eau potable et à l'assainissement;

f) Des plans d'action évoquent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement comme un droit de l'homme: Un certain nombre de plans d'action ont également évoqué l'eau et l'assainissement comme étant un droit de l'homme. Le programme Action 21, adopté à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en 1992, souligne que «le principe de base, accepté d'un commun accord, était que tous les peuples, quels que soient leurs stades de développement et leurs situations économiques et sociales, ont le droit d'avoir accès à une eau potable dont la quantité et la qualité soient égales à leurs besoins essentiels»¹¹. Dans le programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement (1994), les États ont affirmé que tous les individus ont «droit à un niveau de vie suffisant pour eux-mêmes et leur famille, y compris une alimentation, des vêtements, un logement, un approvisionnement en eau et un système d'assainissement adéquats»¹². Le Plan d'action adopté dans le cadre du Programme de l'ONU pour l'habitat (1996) a ensuite reconnu que l'eau et l'assainissement constituent un droit de l'homme¹³;

g) Autres formes de reconnaissance que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme: L'ancien Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, Kofi Annan a souligné que «l'accès à l'eau potable est un besoin humain fondamental et, par conséquent, un droit de l'homme fondamental»¹⁴. Dans le Rapport mondial sur le développement humain 2006, au-delà de la pénurie: pouvoir, pauvreté et la crise mondiale de l'eau, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a souligné combien il importait de reconnaître et de mettre en œuvre le droit à l'eau¹⁵. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a également souligné que «l'accès aux installations d'assainissement est un droit de l'homme fondamental qui sauvegarde la santé et la dignité humaine»¹⁶.

¹⁰ Realization of the right to drinking water and sanitation: report of the Special Rapporteur, El Hadji Guissé (E/CN.4/Sub.2/2005/25, para. 2).

¹¹ Agenda 21, United Nations Conference on Environment and Development 1992, chapter 18, para. 47.

¹² Programme of Action of the International Conference on Population and Development, Cairo, 1994, Principle 2.

¹³ The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action, 1996, para. 11.

¹⁴ Message of United Nations Secretary-General Kofi Annan on World Water Day 2001, available at: <http://www.worldwaterday.org/wwday/2001/news/msgun.html>.

¹⁵ Pages 3-4.

¹⁶ *Sanitation for All*, page 3, UNICEF January 2000.

L'Équipe spéciale pour les projets du Millénaire sur l'eau et l'assainissement a mis l'accent sur l'importance du droit à l'eau pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement en rapport avec l'eau et l'assainissement¹⁷. Des constitutions, des législations et des jurisprudences nationales ont également reconnu l'eau comme un droit de l'homme. Les initiatives nationales qui ont été portées à la connaissance du HCDH révèlent également qu'un grand nombre de pays ont adopté des législations spécifiques réglementant l'accès à l'eau potable.

6. Si les traités relatifs aux droits de l'homme ne reconnaissent pas l'accès à l'eau potable et à l'assainissement comme un droit de l'homme en tant que tel, des obligations spécifiques en la matière ont néanmoins été expressément et de plus en plus reconnues dans les principaux traités relatifs aux droits de l'homme, essentiellement dans le cadre du droit à un niveau de vie décent et du droit à la santé. Hormis la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, tous les traités relatifs aux droits de l'homme récemment adoptés comportent des dispositions spécifiques en matière d'accès à l'eau potable et, dans une moindre mesure, à l'assainissement. Des obligations en rapport avec l'accès à l'eau potable et à l'assainissement sont également implicites dans un certain nombre de traités relatifs aux droits de l'homme; elles découlent d'obligations concernant la promotion et la protection d'autres droits de l'homme.

7. Interprétant le droit à la vie en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Comité des droits de l'homme a souligné que, outre une protection contre la privation active de la vie, ce droit fait également obligation aux États d'assurer l'accès aux moyens de survie, et exige de ceux-ci qu'ils adoptent des mesures positives, notamment pour diminuer la mortalité infantile, accroître l'espérance de vie et éliminer la malnutrition et les épidémies¹⁸. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a également interprété le droit à la vie comme comprenant l'accès à des conditions de vie susceptibles d'assurer une vie digne¹⁹. Cette interprétation revêt une importance particulière compte tenu de l'impact que le manque d'accès à l'eau potable et à l'assainissement a sur la santé et la vie des individus. Chaque année, près de 2 millions d'enfants trouvent la mort suite à une déshydratation diarrhéique, cette pathologie ayant également tué plus d'enfants ces dix dernières années que les conflits armés n'ont fait de victimes depuis la Seconde Guerre mondiale²⁰. Chaque jour, 3 900 enfants environ meurent en raison de l'insalubrité de l'eau, d'une hygiène insuffisante et d'un manque d'assainissement de base, tandis que 1,6 million de décès par an peuvent être attribués à

¹⁷ *Health, dignity and development: what will it take?* UN Millennium Project Task Force on Water and Sanitation, 2005, p. xiv, available at: <http://www.unmillenniumproject.org/documents/WaterComplete-lowres.pdf>.

¹⁸ HRC general comment No. 6 (1982) on article 6 (Right to life), para. 5.

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Villagrán Morales y Otros (Caso de los "Niños de la Calle")*, Sentencia de 19 de noviembre de 1999 (Ser. C) No. 63, párr. 144.

²⁰ *Sanitation for All*, UNICEF January 2000.

ces mêmes causes²¹. Le Comité des droits de l'homme et le Comité contre la torture se sont également intéressés à l'accès à l'eau et à l'assainissement²².

8. Le lien entre l'accès à l'eau et à l'assainissement et l'exercice du droit à un niveau de vie décent a été souligné par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son Observation générale n° 15 (2002) sur le droit à l'eau, dans laquelle le Comité a souligné que l'eau fait clairement partie des garanties fondamentales pour assurer un niveau de vie suffisant. Le lien étroit qui existe avec le droit à la santé a également été mis en relief par divers organes conventionnels de l'ONU, des procédures spéciales et des mécanismes régionaux, et il est reconnu dans la Convention relative aux droits de l'enfant. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est un aspect déterminant du droit à la santé, et qu'il fait naître des obligations particulières tendant à assurer un approvisionnement suffisant en eau potable et un assainissement adéquat.

9. L'accès à l'eau potable constitue également un élément important pour l'exercice du droit à l'alimentation. Lorsqu'elle a prorogé le mandat du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, la Commission des droits de l'homme a expressément prié celui-ci de «s'attacher à la question de l'eau potable, en tenant compte de l'interdépendance de cette question et de celle du droit à l'alimentation»²³. Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation a noté, à cet égard, que l'eau potable est un aspect essentiel d'une alimentation saine²⁴.

10. Lorsqu'il a précisé l'étendue et la portée du droit à un logement décent, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement représente un élément fondamental de l'exercice de ce droit²⁵. En vertu du droit à l'éducation, les États ont également l'obligation spécifique de fournir de l'eau potable et des installations d'assainissement aux élèves des deux sexes dans les établissements scolaires²⁶. Le Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation a suivi une approche similaire, en mettant l'accent sur le problème des écoles qui ne disposent pas d'installations d'assainissement et

²¹ *Health, dignity, and development: what will it take?* UN Millennium Project Task Force on Water and Sanitation, 2005.

²² Concluding observations of the Human Rights Committee: Honduras, 2006 (CCPR/C/HND/CO/1, para. 15); Report of the Committee against Torture (A/56/44 (SUPP), paras. 181 and 183).

²³ Commission on Human Rights resolution 2001/25, para. 9.

²⁴ See A/56/210, paras. 58-71 and E/CN.4/2003/54, paras. 36-51. See also article 15 of the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa, where access to safe drinking water is an element of the right to nutritious and adequate food.

²⁵ CESCR general comment No. 4 (1991) on the right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant), para. 8.

²⁶ CESCR general comment No. 13 (1999) on the right to education (art. 13), para. 43.

d'approvisionnement en eau adéquates et sur le fait que cette absence représente un obstacle véritable à l'exercice du droit à l'éducation²⁷.

11. L'accès à l'eau potable et à l'assainissement peut également créer des inégalités, en particulier à l'égard des femmes, dans la mesure où un accès limité tend à toucher de manière disproportionnée la santé, l'intégrité physique et psychologique, l'intimité et l'accès à l'éducation de celles-ci. Le temps nécessaire à la collecte et au transport de l'eau, tâche qui incombe souvent aux femmes et aux filles, explique en partie les différences considérables entre les sexes que l'on constate en matière de fréquentation scolaire dans de nombreux pays, alors que, par ailleurs, les filles sont généralement exclues de manière disproportionnée de l'éducation si les installations d'assainissement sont insuffisantes à l'école. Lorsque des filles et des femmes doivent parcourir des distances importantes pour procéder à l'évacuation des excréments ou aller chercher de l'eau, elles sont également vulnérables au harcèlement et à des agressions. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes prévoit que les États parties ont l'obligation d'éliminer toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, notamment les causes et les conséquences de leur inégalité de fait ou réelle.

12. Un certain nombre de traités humanitaires et environnementaux comportent également des dispositions spécifiques concernant l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels soulignent que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement a une importance fondamentale pour la santé et la survie dans des situations de conflit armé international et non international. En vertu du Protocole sur l'eau et la santé à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, de la Commission économique pour l'Europe (Protocole de la CEE), les États parties ont l'obligation de prendre toutes les mesures appropriées pour assurer un accès à l'eau potable et à l'assainissement et une protection efficace des ressources en eau utilisées pour l'approvisionnement en eau potable contre la pollution²⁸.

II. PORTÉE ET TENEUR DES OBLIGATIONS EN RAPPORT AVEC LES DROITS DE L'HOMME

A. Signification et portée de l'accès à l'eau potable

1. Quantité suffisante

13. Dans le mandat qu'il a confié au HCDH, le Conseil des droits de l'homme a limité les questions à examiner à l'eau potable et à l'assainissement. L'expression «eau potable» fait référence à une quantité d'eau limitée – et à des besoins d'assainissement limités – pour satisfaire des usages personnels et domestiques, qui sont normalement la consommation, le lavage du linge, la préparation des aliments ainsi que l'hygiène personnelle et domestique. Ces utilisations personnelles et domestiques représentent une infime partie de l'utilisation totale

²⁷ See for instance E/CN.4/1999/49, para. 67.

²⁸ Articles 1, 4, para. 2 (a) and (b) and 6, para. 1 (a) and (b) available at: http://www.unece.org/env/water/text/text_protocol.htm.

de l'eau, en général moins de 5 %²⁹. D'autres utilisations domestiques de l'eau, comme l'eau servant à des piscines ou à l'arrosage, ne sont donc pas abordées dans cette étude. En outre, l'accès à l'eau à d'autres fins, notamment pour l'agriculture ou l'industrie, ne relève pas du champ de la présente étude.

14. De même, l'étude n'examine pas les obligations en rapport avec les droits de l'homme relatives à l'accès à l'eau en tant que source de revenus ou ressource naturelle, eu égard en particulier aux territoires autochtones ou à l'agriculture à petite échelle; en outre, elle ne s'intéresse pas non plus aux questions relatives à la gestion de l'eau et à la protection des écosystèmes. Le Rapport mondial sur le développement humain 2006 du PNUD établit une distinction comparable entre, d'une part, l'eau nécessaire à la vie des ménages et, d'autre part, l'eau nécessaire aux systèmes écologiques et en tant que source de revenus. Les déclarations et plans d'action reconnaissant l'accès à l'eau potable en tant que droit de l'homme soulignent également que les individus ont le droit d'avoir accès à l'eau dont la quantité est égale à leurs besoins fondamentaux³⁰. Sans reconnaître que l'accès à l'eau potable constitue un droit de l'homme, d'autres documents présentent celui-ci comme un besoin ou une exigence fondamentale, en soulignant le fait que l'accès des individus à une quantité d'eau suffisante devrait être renforcé.

15. Il découle directement de ce raisonnement que l'expression «eau potable» ne renvoie pas à une quantité d'eau illimitée. S'il appartient à chaque pays de déterminer la quantité minimale raisonnable d'eau nécessaire pour les usages personnels et domestiques, les chiffres fournis dans les publications de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) peuvent fournir des orientations utiles. Il ressort de ces publications qu'entre 50 et 100 litres d'eau par personne et par jour sont nécessaires pour répondre à tous les besoins sanitaires³¹. Le seuil de 25 litres par personne et par jour représente le niveau minimum nécessaire à la vie, mais il est insuffisant pour répondre aux besoins fondamentaux en matière d'hygiène et de consommation³², ce qui engendre des préoccupations sanitaires. Dans des situations d'urgence – telles que les catastrophes naturelles, les situations de conflit ou postérieures à un conflit – le manuel Sphère préconise de fournir au minimum 7,5 à 15 litres d'eau par personne et par jour, l'eau disponible pour satisfaire tous les besoins personnels et domestiques pouvant être insuffisante³³. Ces différents chiffres ont un caractère indicatif, dans la mesure où ils peuvent varier en fonction du contexte, et être différents pour certains groupes eu égard à leur situation sur le plan sanitaire, professionnel ou climatique, à leurs besoins culturels et à d'autres facteurs.

²⁹ *Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*, UNDP Human Development Report 2006, p. 2.

³⁰ Mar del Plata Action Plan, 1977, préambule; Agenda 21, 1992, chap. 18, para. 47.

³¹ G. Howard and J. Bartram, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, World Health Organization 2003, p. 22.

³² Guy Hutton and Lawrence Haller, *Evaluation of the costs and benefits of water and sanitation improvements at the global level*, World Health Organization 2004.

³³ See <http://www.sphereproject.org>.

2. Qualité de l'eau

16. Les déclarations internationales, les résolutions et les plans d'action qui comportent des engagements en faveur du développement de l'accès à l'eau énoncent également des exigences spécifiques en matière de qualité. Divers instruments font référence à l'une ou l'autre des expressions suivantes: «eau pure», «eau potable», «eau pure et potable», «eau de boisson potable», «eau salubre», «eau salubre et pure», «eau douce». Selon l'Observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, l'eau destinée à des usages personnels et domestiques doit être salubre, et donc exempte de substances constituant une menace pour la santé. L'accès à un assainissement adéquat constitue l'un des principaux mécanismes permettant de protéger la qualité de l'eau potable³⁴. Les directives de la Sous-Commission indiquent également que l'eau doit être de qualité acceptable sur le plan culturel.

17. Les Directives de qualité pour l'eau de boisson de l'OMS (les Directives de l'OMS) constituent une référence internationale en matière de réglementation et de normalisation concernant la qualité de l'eau de boisson. Elles définissent l'eau de boisson salubre comme une eau qui ne présente aucun risque significatif pour la santé si elle est régulièrement consommée au cours de la vie et qui est exempte d'agents microbiens pathogènes et de substances chimiques et radiologiques³⁵. Ces exigences s'appliquent à toutes les sources d'approvisionnement en eau³⁶.

B. La signification et la portée de l'assainissement

18. Les instruments relatifs aux droits de l'homme ne fournissent pas beaucoup d'indications sur la portée et la teneur du terme «assainissement». Les directives de la Sous-Commission évoquent un droit à l'assainissement, défini comme le droit de chacun à l'accès à un assainissement adéquat et sûr, de nature à protéger la santé publique et l'environnement³⁷. Le service et les installations d'assainissement devraient donc être physiquement accessibles, à un coût abordable, de qualité suffisante et culturellement acceptable, et en un lieu où la sécurité physique peut être assurée.

19. En règle générale, les instruments relatifs aux droits de l'homme évoquent divers concepts pour décrire le type d'installations sanitaires auxquelles les individus devraient avoir accès, sans toutefois fournir des éclaircissements sur les exigences spécifiques que supposent ces concepts. Ainsi, les contours du cadre relatif aux droits de l'homme en matière d'assainissement demeurent imprécis. Les directives de la Sous-Commission font référence tantôt à un assainissement adéquat, tantôt à un assainissement fondamental, acceptable et approprié, d'une

³⁴ The absence of sanitation systems in many parts of the world has led to widespread pollution and contamination of water sources that individuals rely upon for survival.

³⁵ *Guidelines for Drinking-water Quality*, WHO, available at: http://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/guidelines/en/.

³⁶ These include not only piped water sources, but also tanker sources, vendor-provided water and protected wells.

³⁷ See E/CN.4/Sub.2/2005/25, para 1.2.

qualité acceptable sur le plan culturel, sans définir précisément ce que ces différentes notions signifient et recouvrent, et quelles sont les différences entre elles. L'Observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels évoque l'assainissement adéquat et des services d'assainissement sûrs, sans définir ces deux termes et sans préciser s'ils font naître des obligations différentes³⁸.

20. Le Protocole de la CEE donne une définition de l'assainissement, terme qui désigne la collecte, le transport, le traitement et l'élimination ou la réutilisation des excréta humains ou des eaux usées ménagères, au moyen de systèmes collectifs ou d'installations desservant un seul foyer ou une seule entreprise. Il souligne que l'assainissement devrait être d'une qualité suffisante pour assurer la protection de la santé de l'homme et la protection de l'environnement³⁹.

21. Quelques indications concernant la signification du terme assainissement en vertu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme peuvent être obtenues en transposant des normes et principes existants – tels que le droit à la vie privée et le respect de la dignité humaine et de l'intégrité de la personne – à l'assainissement.

C. Signification et portée de l'accès

1. Accès équitable

22. Les consultations menées par le HCDH ont permis de dégager plusieurs interprétations du terme «équitable», utilisé dans la décision 2/104 du Conseil des droits de l'homme relative aux droits de l'homme et à l'accès à l'eau, dans le contexte de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Dans son Observation générale n° 15, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels souligne que le principe de l'équité exige que l'eau ne représente pas une part excessive des dépenses des ménages les plus pauvres par rapport aux ménages plus aisés⁴⁰. Toutefois, les considérations en matière d'équité sont souvent plus vastes que la question de la répartition des dépenses d'eau. Considérée dans le contexte des droits de l'homme, la notion d'accès équitable renvoie à un accès égal et non discriminatoire, et c'est sur cette base que ce terme est interprété et utilisé.

23. Les instruments relatifs aux droits de l'homme interdisent les politiques, législations ou pratiques discriminatoires qui affectent l'accès des individus à l'eau potable et à l'assainissement, notamment la discrimination exercée sur la base du logement ou du statut foncier⁴¹. Il conviendrait de s'attaquer immédiatement à la discrimination de droit et de fait

³⁸ International declarations and plans of action refer alternatively to sanitary measures of excreta disposal, effective management of waste, adequate, proper or basic sanitation.

³⁹ See articles 2.8 and 6 (b).

⁴⁰ Para. 27.

⁴¹ See CESCR general comment No. 15, para. 16; Human Rights Committee, general comment No. 18 (1989) on non-discrimination; Committee on the Elimination of Racial Discrimination, general recommendation XX (1996) on article 5 of the Convention.

en prenant en considération les besoins d'eau et d'assainissement des individus défavorisés et marginalisés⁴².

24. En vertu des principes d'égalité et de non-discrimination, aucun groupe de population ne doit être exclu et, dans la répartition de ressources publiques limitées, la priorité doit être accordée à ceux qui n'ont pas accès à l'eau potable et à l'assainissement, ou qui sont victimes de discrimination à cet égard⁴³. Afin de garantir l'accès à l'eau potable des populations autochtones, des mesures devront vraisemblablement être prises pour sauvegarder leurs arrangements coutumiers en matière de gestion de l'eau et protéger leurs ressources naturelles en eau, comme le prévoit la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989⁴⁴. La priorité devrait également être accordée aux établissements hébergeant des groupes vulnérables, tels qu'écoles, hôpitaux et camps de réfugiés.

2. Accès physique

25. Dans l'examen de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans l'optique des droits de l'homme, l'accent est mis sur l'importance qu'il y a à assurer un accès physique sans danger à l'eau et aux installations d'assainissement. L'accès à l'eau potable et à l'assainissement devrait être assuré au sein ou à proximité immédiate du foyer, de façon à disposer régulièrement d'eau, sans que cela exige un délai excessif pour se la procurer⁴⁵. Par conséquent, dans l'optique des droits de l'homme, les États ne sont pas tenus de fournir un accès à l'eau potable et à l'assainissement à chaque foyer. Toutefois, l'eau et les installations d'assainissement doivent se trouver à proximité immédiate de chaque foyer, des établissements d'enseignement et du lieu de travail, et être accessibles sans danger à tous les secteurs de la population, en tenant compte des besoins de groupes particuliers, notamment les personnes handicapées, les enfants, les personnes âgées et les femmes. Garantir l'accès à l'eau potable en zone rurale peut imposer de sauvegarder l'accès par les utilisateurs locaux aux sources d'eau traditionnelles et de veiller à ce que celles-ci ne soient pas utilisées par l'industrie ou l'agriculture de manière non viable. L'Observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et les directives de la Sous-Commission soulignent également que la sécurité des personnes ne devrait pas être menacée lorsqu'elles ont physiquement accès à l'eau et à des équipements et services d'assainissement⁴⁶. Cette exigence est implicite dans plusieurs traités relatifs aux droits de

⁴² See Human Rights Committee, general comment No. 18 (1989) on non-discrimination, para. 10.

⁴³ The poor and marginalized - notably women, children, minority groups, indigenous peoples, refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), migrant workers, prisoners, detainees, informal settlers and those living in rural and deprived areas - usually bear the brunt of a lack of access to safe drinking water and sanitation.

⁴⁴ This link between access to safe drinking water by indigenous peoples and protection of their natural water resources has been highlighted in contributions received by indigenous groups as part of the consultation process OHCHR carried out in relation to the study.

⁴⁵ See E/CN.4/Sub.2/2005/25, para. 12 (c) (i) and 37 (c).

⁴⁶ See E/CN.4/Sub.2/2005/25, para. 37.

l'homme consacrant le respect de la vie privée, la dignité humaine et l'intégrité de la personne, et protégeant également contre la violence à l'égard des femmes et des filles.

26. Les chiffres fournis dans les publications de l'OMS donnent des indications utiles pour déterminer ce qu'il faut entendre par une distance raisonnable, et ils mettent l'accent sur le lien existant entre l'accès physique et l'exigence d'une quantité suffisante d'eau potable pour les usages personnels et domestiques. Par conséquent, une source d'eau susceptible de fournir une quantité d'eau suffisante, sans danger et régulière, devrait normalement se situer à moins de 1 000 mètres du foyer, et le temps nécessaire pour se procurer une vingtaine de litres d'eau par jour ne devrait pas dépasser trente minutes⁴⁷.

3. Accès économique – caractère économiquement abordable

27. Dans l'examen de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement sous l'angle des droits de l'homme, l'accent est mis sur l'importance de l'accès économique ou du caractère économiquement abordable. Le plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable (2002) souligne que les objectifs en matière de recouvrement des coûts ne devraient pas entraver l'accès des pauvres à l'eau potable⁴⁸. Le programme Action 21 souligne que, au-delà des exigences concernant la satisfaction des besoins fondamentaux en matière d'eau potable, les utilisateurs devraient payer un juste prix⁴⁹. La recommandation 14 (2001) du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux pays membres sur la Charte européenne des ressources en eau précise que «sans préjudice du droit à l'eau pour satisfaire aux besoins essentiels, la fourniture d'eau est soumise à paiement en vue de couvrir les coûts économiques liés à la production et à l'utilisation des ressources en eau»⁵⁰.

28. En vertu du caractère économiquement abordable, les coûts directs et indirects de l'eau et de l'assainissement ne devraient pas empêcher une personne d'avoir accès à l'eau potable, ni compromettre sa capacité d'exercer d'autres droits, tels que le droit à l'alimentation, au logement, à la santé et à l'éducation. Ces coûts recouvrent à la fois les frais de raccordement et d'acheminement. Les instruments relatifs aux droits de l'homme n'impliquent donc pas la gratuité de l'eau et de l'assainissement, mais ils soulignent que nul ne saurait être privé de ces biens en raison de son insolvabilité. Ils établissent donc la possibilité que l'eau potable et l'assainissement devraient être fournis gratuitement dans certaines circonstances, sans pour

⁴⁷ G. Howard and J. Bartram, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, World Health Organization, 2003, pp. 22-26. The UNICEF and WHO Joint Monitoring Programme on Water Supply and Sanitation also highlighted the fact that research in rural areas found that individuals satisfy their basic needs for water if the source can be reached in a round trip of 30 minutes or less.

⁴⁸ Para. 26 (b).

⁴⁹ Agenda 21, United Nations Conference on Environment and Development, 1992, chap. 18, para. 8.

⁵⁰ Recommendation Rec (2001) 14, para. 19, available at http://www.coe.int/t/cm/adoptedTexts_en.asp#P47_2021.

autant que cela devienne la règle. Par conséquent, le critère du caractère économiquement abordable n'est pas incompatible avec le principe du recouvrement du coût des services de l'eau et de l'assainissement, qui est également reconnu dans plusieurs déclarations internationales. Toutefois, il pose des limites au recouvrement des coûts, et souligne le fait que celui-ci ne devrait pas devenir un obstacle à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, en particulier par les pauvres⁵¹.

29. Dans l'Observation générale n° 15, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels souligne que l'objectif essentiel est d'assurer l'accès à la quantité d'eau minimale nécessaire pour satisfaire les besoins essentiels personnels et domestiques, afin de prévenir les maladies⁵². Les gouvernements disposent d'une marge d'appréciation importante pour déterminer les moyens les plus appropriés pour rendre l'eau économiquement abordable.

III. NATURE DES OBLIGATIONS RELEVANT DES DROITS DE L'HOMME

A. À qui elles s'imposent

30. Le droit international fait obligation aux États de promouvoir et de protéger les droits de l'homme. Ils ont donc dans ce domaine des devoirs qui découlent soit du droit international coutumier soit des traités relatifs aux droits de l'homme auxquels ils sont parties. Mais il y a aussi d'autres acteurs qui jouent un rôle dans l'application et la promotion de ces droits, comme les sociétés transnationales, les entreprises, les organisations intergouvernementales et les particuliers.

31. Les consultations ont fait apparaître la question de la responsabilité des sociétés transnationales et autres entreprises commerciales dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement. Elles ont ainsi montré que la société attend de plus en plus des entreprises qu'elles ne nuisent pas à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement par leurs activités. La nature et la portée des responsabilités des entreprises commerciales en droit international des droits de l'homme sont actuellement à l'étude au Conseil des droits de l'homme, dans le cadre du mandat du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales⁵³. Grâce à des initiatives comme le Pacte mondial de l'ONU et certaines autres décisions prises volontairement, plusieurs sociétés se sont engagées à respecter et faire respecter les droits de l'homme dans leurs activités. Les communications reçues du secteur privé pendant les consultations ont également montré que plusieurs fournisseurs privés de services d'approvisionnement en eau étaient en faveur de la consécration du droit à l'eau potable en droit de l'homme.

⁵¹ See Salman M.A. Salman and Sioban McInerney-Lankford, *The Human Right to Water: Legal and Policy Dimensions*, The World Bank (Law, Justice and Development series), pp. 70-72.

⁵² Paras. 12, 27 and 37 (a).

⁵³ See for instance A/HRC/4/35.

B. Ce qu'elles comportent

32. Les obligations relevant des droits de l'homme en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement découlent de plusieurs traités, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (droit à la vie, interdiction de la torture) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (droit à un niveau de vie suffisant, droit à un logement, droit à l'alimentation, droit à la santé).

33. Le premier de ces deux instruments exige des États parties qu'ils respectent et garantissent les droits civils et politiques et interdisent toute discrimination de droit ou de fait dans tous les domaines régis et protégés par les autorités publiques⁵⁴. Selon le deuxième, ils sont tenus de garantir que les droits économiques, sociaux et culturels s'exercent sans discrimination et de prendre des mesures, au maximum de leurs ressources disponibles, en vue de les faire réaliser. Le terme «maximum de [leurs] ressources disponibles» vise les ressources financières et autres dont l'État est doté, plus celles que la coopération internationale met à sa disposition.

34. Les obligations en matière d'eau et d'assainissement qui découlent du Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont de caractère immédiat, même en cas de contraintes de ressources. Celles qui découlent du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont à la fois immédiates et progressives. Si l'accès universel à l'eau potable et à l'assainissement peut se réaliser dans le temps, dans les limites des ressources disponibles, l'obligation de non-discrimination et celle de «prendre des mesures» sont d'effet immédiat. Par conséquent, les États doivent prendre des mesures immédiates, délibérées, concrètes et ciblées pour progresser aussi rapidement et efficacement que possible en direction d'un accès garanti à l'eau potable et aux services d'assainissement, en utilisant au mieux les ressources dont ils disposent.

35. De par leur nature, les obligations découlant de ce dernier relèvent de trois catégories: le respect, la protection et la mise en œuvre.

1. L'obligation de respecter

36. L'obligation de respecter signifie que les gouvernements doivent s'abstenir de faire obstacle à l'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement. Elle recouvre notamment l'obligation d'éviter toute pratique ou activité empêchant ou limitant cet accès ou ayant pour résultat la pollution de l'eau. Les États doivent également garantir que les particuliers ont des moyens, judiciaires ou autres, d'obtenir réparation (restitution, indemnisation, satisfaction et garantie de non-répétition comprises).

⁵⁴ Human Rights Committee, general comment No. 18 (1989) on non-discrimination.

2. L'obligation de protéger

37. Le droit international établit clairement que les États ont l'obligation de protéger les droits de l'homme contre les pratiques abusives des acteurs non étatiques sur leur territoire⁵⁵. Cela signifie que les États doivent agir pour régler la conduite de tous les acteurs sociaux et réprimer leurs pratiques abusives. Cette obligation exige d'eux qu'ils veillent à ce que les tiers, qu'il s'agisse de particuliers, de groupes de sociétés ou d'autres entités relevant de leur juridiction, ne fassent pas obstacle à l'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement. Elle appelle par exemple à adopter des mesures législatives ou autres pour répondre effectivement à la nécessité d'empêcher des tiers de s'opposer à cet accès.

38. Lorsque les services de distribution d'eau et d'assainissement sont assurés par le secteur privé, les États doivent veiller à ce que cela ne compromette pas l'égalité des services s'adressant à tous à un prix abordable, physiquement accessibles et de bonne qualité. Ils doivent donc réglementer et maîtriser les opérations des fournisseurs privés par un encadrement réglementaire efficace prévoyant un contrôle indépendant, la participation de la population et des sanctions en cas d'infraction.

39. Lorsque ce sont des collectivités locales qui fournissent les services d'eau et exploitent les équipements, les États conservent l'obligation de veiller à ce qu'elles disposent des ressources, des capacités et des pouvoirs suffisants pour maintenir et développer les services nécessaires. Ils doivent aussi s'assurer qu'elles respectent l'égalité d'accès à une eau et à des services d'assainissement de bonne qualité à un prix abordable et sans obstacle physique.

3. L'obligation de mettre en œuvre

40. L'obligation de mettre en œuvre oblige les États à prendre des mesures (d'ordre législatif, administratif, politique, programmatique et autres) pour faciliter et promouvoir l'accès universel à l'eau et à l'assainissement. Plusieurs États ont d'ailleurs reconnu dans leur propre législation que le droit à l'eau potable était un droit de l'homme⁵⁶. Beaucoup ont aussi adopté un code distinct régissant les divers aspects des services d'eau et d'assainissement (qualité de l'eau, politique de fixation des prix et subventions, hiérarchie des priorités entre utilisations, volumes minimaux nécessaires à la consommation domestique, interruption de service), bien que ces textes soient rarement formulés dans la terminologie propre aux droits de l'homme⁵⁷.

41. L'obligation de mettre en œuvre peut se décomposer en obligations de faciliter, de promouvoir et d'assurer. La première requiert de l'État des mesures positives aidant les particuliers à disposer d'eau salubre et de services d'assainissement. L'obligation de promouvoir exige d'eux une action en faveur de l'éducation en matière d'hygiène, notamment de l'utilisation

⁵⁵ Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, 2007 (A/HRC/4/35).

⁵⁶ This recognition has been emphasized in various submissions to the consultation process for the study.

⁵⁷ This has been highlighted in various submissions to the consultation process for the study.

hygiénique de l'eau et de la protection de la ressource. L'obligation d'assurer veut que l'État garantisse l'accès à l'eau potable et à l'assainissement aux particuliers qui, pour des raisons qui échappent à leur volonté, sont incapables d'exercer ce droit par leurs propres moyens. D'une manière générale, les ressources publiques devraient être affectées en priorité aux personnes qui n'ont pas accès à ces services fondamentaux, devant celles qui y ont un accès relatif.

42. À propos de l'obligation de mettre en œuvre, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a mis en avant certaines obligations de procédure, par exemple l'obligation de donner accès à l'information sur l'eau potable et l'assainissement, et la participation aux décisions touchant à ces deux domaines⁵⁸.

IV. CONTRÔLE

43. Parmi les mécanismes de contrôle de l'accès à l'eau et à l'assainissement dans le cadre des droits de l'homme, on peut citer les suivants:

a) Les organes de contrôle de l'application des traités des Nations Unies: Plusieurs de ces organes, dont le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits de l'enfant, le Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et le Comité sur l'élimination de la discrimination raciale, s'intéressent à l'accès à l'eau et à l'assainissement lorsqu'ils examinent les rapports des États parties; ils ont formulé des recommandations précises à cet égard. Leurs conclusions portent sur certains sujets de préoccupation, par exemple le manque d'eau dans les quartiers déshérités, le relâchement des normes quand il s'agit de minorités, les restrictions d'accès, la situation des déplacés, la pollution de l'eau, les problèmes psychologiques et leurs effets sur l'accessibilité de l'eau, les disparités d'approvisionnement entre habitat urbain et habitat rural, la non-fourniture par les pouvoirs publics d'eau salubre aux groupes vulnérables comme les enfants, les obstacles mis à l'accès à l'eau des personnes vivant sous occupation étrangère, et les cas dans lesquels des secteurs importants de la population n'ont pas accès à l'eau potable⁵⁹;

b) Les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme: Plusieurs mandataires des procédures spéciales se sont interrogés sur leur compétence en matière d'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Le Rapporteur spécial sur le droit à la santé physique et mentale et le Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, en particulier, s'en sont occupés au cours de leurs tournées dans les pays et dans leurs communications personnelles et leurs rapports annuels. Le Rapporteur spécial sur le droit à la santé a jugé que l'eau salubre et l'assainissement étaient des circonstances déterminantes de

⁵⁸ These procedural obligations are recognized in several human rights treaties and declarations (Rio Declaration on Environment and Development, 1992, principle 10), as well as in environmental treaties specifically addressing water and sanitation issues. See for instance ICCPR, article 25; CEDAW, article 7; the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, article 29.

⁵⁹ See for instance CESCR concluding observations on Azerbaijan (E/C.12/1/Add.20, paras. 23 and 37), Bolivia (E/C.12/1/Add. 60, para. 13), Cameroon (E/C.12/1/Add.40, para. 22), Canada (E/C.12/1/Add.31, para. 17) and China (Hong Kong) (E/C.12/Add.58, para. 6).

la jouissance du droit à la santé; le Rapporteur spécial sur le logement a analysé cette problématique du point de vue de l'accessibilité des services⁶⁰. En 2001, la Commission des droits de l'homme a demandé au Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation de traiter dans ses rapports de la question de l'eau potable dans ses relations avec le droit à l'alimentation⁶¹;

c) Les mécanismes régionaux: Mécanismes judiciaires ou quasi judiciaires qui s'occupent des droits de l'homme au niveau régional se sont également intéressés à la question de l'eau potable et de l'assainissement et ont développé une jurisprudence particulière sur ces matières, en ce qui concerne notamment la pollution de l'eau et l'accès des détenus à l'eau potable⁶². Le Comité européen des droits sociaux a lui aussi traité de la question de l'accès à l'eau potable sous l'angle de l'article 16 de la Charte sociale européenne, qui dispose que la famille a le droit à la protection sociale, juridique et économique⁶³;

d) Les tribunaux nationaux: Plusieurs tribunaux se sont prononcés sur certains aspects des obligations relevant des droits de l'homme en matière d'eau potable, notamment à propos de la pollution et des interruptions de service, ou ont jugé qu'il s'agissait d'un droit découlant d'autres droits de l'homme, par exemple le droit à la vie ou le droit à un milieu salubre⁶⁴;

⁶⁰ La See the contribution of the Special Rapporteur on the right to the highest attainable standard of physical and mental health to the High Commissioner's study available at <http://www.ohchr.org> and also his reports on missions to Peru (E/CN.4/2005/51/Add.3, paras. 10, 15, 19, 54, 62, 63) and Romania (E/CN.4/2005/51/Add.4, para.73). See also the reports of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living (E/CN.4/2002/59, paras. 49-65, E/CN.4/2003/5, paras. 39-46, E/CN.4/2006/41/Add.2, para. 105 and A/HRC/4/18, annex II).

⁶¹ See E/CN.4/2001/25, para. 21, A/56/210, paras. 58-71 and E/CN.4/2003/54, paras. 36-51.

⁶² African Commission on Human and Peoples' Rights: *Free Legal Assistance Group et. al. v. Zaire*, communication 25/89, 47/90, 56/91 and 100/93; *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, communication 155/96. See also decisions of the European Court of Justice case C-266/99 (1999/C-281/06) and case 69/99 (1999/C 1999/069); *Menores Comunidad Paynemil s/accion de amparo*, Expte. 311-CA-1997. Sala II. Camara de Aplicaciones en lo Civil, Neuquen, 19 May 1997.

⁶³ *European Roma Rights Centre v Greece*, complaint No. 15/2003 (8 December 2004).

⁶⁴ See for instance, *Francis Coralie Mullin v. The Administrator, Union Territory of Delhi 1981* (2) SCR 516; *Narmada Bachao Andolan v. Union of India* (2000) 10 SCC 664, at 767; *Residents of Bon Vista Mansions v. Southern Metropolitan Local Council* 2002 (6) BCLR 625 (W); Bill of Review, 0208625-3, Special Jurisdiction Appellate Court of Parana; *Quevedo Miguel Angel y otros c/Aguas Cordobesas SA. Amparo, Cordoba City Juez Sustituta de Primera Instancia y 51 Nominacion e4n 10 Civil y Comercial de la Ciudad de Cordoba*, 8 April 2002; *Menores Comunidad Paynemil s/acción de amparo* *ibid.*

e) Les institutions nationales de protection des droits de l'homme: Plusieurs de ces institutions ont des attributions particulières en matière de droits économiques, sociaux et culturels⁶⁵. Leurs communications montrent que certaines travaillent déjà dans des domaines qui touchent à l'eau potable et à l'assainissement et contrôlent la manière dont les États respectent leurs obligations à cet égard⁶⁶;

f) Les mécanismes parallèles de règlement des différends: Plusieurs législations nationales prévoient des voies de recours qui permettent aux usagers de l'eau de faire valoir leurs plaintes sur le plan extrajudiciaire⁶⁷. Il serait utile d'avoir de plus amples informations sur ces dispositifs afin de mieux connaître les solutions extrajudiciaires qui permettent d'exercer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement.

V. QUESTIONS À APPROFONDIR

44. La section qui suit présente un certain nombre de questions apparues au cours des consultations qui concernent la nature des obligations relevant des droits de l'homme en matière d'eau potable et d'assainissement et qui mériteraient d'être étudiées davantage.

A. L'accès à l'eau potable et à l'assainissement en tant que droits de l'homme

45. Comme on l'a dit au chapitre premier, des obligations explicites et implicites découlent des traités relatifs aux droits de l'homme en matière d'eau potable et d'assainissement. Il en découle également des autres instruments relatifs aux droits de l'homme, du droit humanitaire et du droit de l'environnement. Bien que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement ne soit pas explicitement reconnu en tant que droit de l'homme dans les traités, deux organes d'experts (le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme) lui ont reconnu cette qualité, comme l'ont fait aussi les États dans plusieurs résolutions, déclarations et plans d'action.

46. Le débat sur le point de savoir si l'accès à l'eau potable et à l'assainissement constitue un droit fondamental n'en est pas pour autant achevé, notamment sous les aspects suivants: a) cet accès est-il un droit en lui-même ou l'obligation d'accessibilité dérive-t-elle d'autres droits de l'homme, par exemple le droit à la vie, le droit à la santé, le droit à l'alimentation et le droit à un

⁶⁵ *Economic, social and cultural rights: a handbook for national human rights institutions*, OHCHR 2005.

⁶⁶ See for instance the submissions received from NHRIs in Honduras, Panama, Paraguay, Peru, Puerto Rico and Venezuela. The Kenya National Commission on Human Rights (KNCHR) has assessed the implementation of the right to water in Kenya in one of its annual reports: Kenya National Commission on Human Rights, *The State of Human Rights Report 2003-2004* (Nairobi 2005).

⁶⁷ The Australian Utilities Act provides for instance for a Consumer Council that protects users' rights. Finland's Water Services Act establishes a consumer Ombudsman to ensure compliance with the law.

niveau de vie décent? b) quel est le contenu normatif, en termes de droits de l'homme, des obligations liées à l'accès à l'assainissement.

47. Selon le Haut-Commissaire, le droit international relatif aux droits de l'homme comporte des obligations très claires en matière d'accès à l'eau potable: elles exigent des États qu'ils garantissent à tous un approvisionnement en eau potable à usage personnel et à usage domestique (boisson, hygiène personnelle, lavage du linge, cuisine, hygiène domestique) suffisant pour rendre possibles la vie et la santé. Il appartient à chaque pays de déterminer le volume de cet approvisionnement au regard des orientations données notamment par l'OMS. Cette utilisation doit avoir la priorité sur toutes les autres et être fondée sur l'égalité et la non-discrimination. Les États doivent prendre des mesures pour que l'approvisionnement prévu soit de bonne qualité, d'un prix abordable pour tous et disponible à une distance raisonnable des foyers. L'objectif premier est que chacun ait accès à un minimum d'eau pour prévenir les maladies.

48. Si le cadre normatif des droits de l'homme n'impose pas une modalité particulière de service ou de fixation des prix, il exige des États qu'ils prennent des mesures et mettent en place une réglementation efficace pour que tous les êtres humains aient accès à l'eau potable et aux services d'assainissement en quantité suffisante, à un prix abordable et sans obstacle physique. Les personnes qui se voient refuser cet accès doivent avoir des recours, judiciaires ou autres.

49. Ces obligations sont si claires que le débat en cours sur le point de savoir si le droit fondamental qu'est l'accès à l'eau potable est un droit autonome ou un droit dérivé d'autres droits de l'homme, ne doit pas empêcher de reconnaître qu'il s'agit d'un droit de l'homme. Comme on l'a dit au chapitre II, pour ce qui est de l'assainissement, le contenu normatif des obligations relevant des droits de l'homme appelle un examen plus approfondi.

B. Stratégie nationale de l'eau et de l'assainissement

50. L'Observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels fait de l'adoption d'une stratégie nationale de l'eau potable une mesure prioritaire et la clef du respect et du contrôle du droit à l'eau potable, et indique plusieurs éléments qu'une telle stratégie doit présenter⁶⁸. Le Rapport mondial sur le développement humain 2006 du PNUD, insiste aussi sur le fait que chaque pays doit disposer d'une stratégie nationale de l'eau et de l'assainissement et donne des orientations supplémentaires sur ses composantes: elle doit viser des objectifs clairs, s'appuyer sur un financement suffisant, fixer des politiques et des niveaux minimaux de service et prévoir une réglementation en faveur des pauvres.

51. Il serait souhaitable de chercher plus avant pour savoir si l'élaboration d'une telle stratégie nationale fait ou non partie des obligations de l'État en matière d'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement et, dans l'affirmative, quels points précis elle devrait couvrir.

⁶⁸ Para. 47.

C. Fournisseurs privés de services d'eau et d'assainissement

52. Plusieurs communications présentées au cours des consultations ont fait valoir le potentiel qu'offraient les services privés du point de vue de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Selon certaines, les obligations relevant des droits de l'homme en ces matières interdisent de s'adresser à des fournisseurs privés. La démarche des mandataires des procédures spéciales et les 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'homme⁶⁹. Quelle que soit donc la manière dont les services d'assainissement doivent être fournis et sans que soit écartée l'hypothèse de prestations privées, ces obligations n'en exigent pas moins des États qu'ils réglementent et contrôlent les fournisseurs.

53. Cette obligation de réglementer comporte implicitement la nécessité de veiller à ce que la privatisation des services d'eau et d'assainissement ne se fasse pas sans un cadre réglementaire clair et efficace susceptible de garantir un accès durable dans des conditions de sécurité, en quantité suffisante, à un prix abordable et sans obstacle physique. Le rôle des particuliers dans le choix des fournisseurs, la nature des services assurés et la manière dont sont administrés ces derniers soulèvent la question du droit de participer à la conduite des affaires publiques et de certains autres droits, considération importante lorsqu'il s'agit de décider de s'en remettre au secteur privé. Il faudra 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 et au type de réglementation que les États peuvent mettre en place.

D. Obligations des collectivités locales

54. Les autorités locales sont souvent chargées de fournir l'eau potable et les services d'assainissement. Lorsque ces services sont assurés au niveau local, les directives de l'OMS assignent un certain nombre de responsabilités aux collectivités locales en matière de qualité de l'eau, plus précisément en ce qui concerne l'inspection des sources captées et l'éducation du consommateur⁷⁰. Les autorités locales représentées au quatrième Forum mondial de l'eau à Mexico ont également reconnu que tout être humain avait droit au volume d'eau correspondant à ses besoins fondamentaux et aux nécessités de l'hygiène⁷¹.

55. Il faudrait préciser le rôle, les responsabilités et les obligations particulières des collectivités locales responsables des services d'eau et d'assainissement. Il faudrait aussi, puisque c'est l'État qui reste responsable en droit international, préciser les responsabilités du

⁶⁹ See for instance, CESCR general comment No. 3 (1990) on the nature of States parties' obligations.

⁷⁰ *Guidelines for Drinking-water Quality*, pp. 11-12, WHO, available at: http://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/guidelines/en/.

⁷¹ Local government declaration on water on the occasion of the Fourth World Water Forum, Mexico, 21 March 2006, available at: http://www.worldwaterforum4.org.mx/files/Declaraciones/Local_Authorities.pdf.

gouvernement central à l'égard des collectivités du point de vue des obligations relevant des droits de l'homme en matière d'eau et d'assainissement.

E. Interruption de service; traitement équitable du consommateur

56. Considéré du point de vue des droits de l'homme, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est très étroitement lié au droit à la vie, au droit à la santé, au droit à un niveau de vie suffisant et à la protection de la vie humaine, ce qui rend nécessaires certaines garanties de procédure en cas d'interruption de service⁷².

57. La procédure d'interruption doit comprendre: a) des informations complètes et données en temps utile sur les mesures envisagées; b) un préavis de longueur raisonnable; c) des voies légales de recours et de réparation pour les intéressés; d) une assistance juridictionnelle pour exercer ces recours. Les coupures pour défaut de paiement ne doivent pas avoir pour résultat que l'intéressé n'a plus accès à un volume minimal d'eau potable quand il établit qu'il n'a pas les moyens de payer ce service fondamental.

58. La recommandation Rec(2001) 14 du Comité des Ministres aux pays Membres sur la Charte européenne des ressources en eau dit que des mesures sociales devraient être mises en place pour éviter les coupures d'eau aux personnes démunies⁷³. Diverses législations nationales restreignent la possibilité de suspendre la fourniture d'eau, notamment quand l'intéressé n'a pas la possibilité de payer même s'il en a la volonté⁷⁴. Les tribunaux ont également annulé des décisions d'interruption de service au motif qu'elles mettaient en danger la santé et la vie d'êtres humains⁷⁵.

59. Si les obligations relevant des droits de l'homme en matière d'eau potable et d'assainissement n'interdisent pas les interruptions de service, elles exigent des États qu'ils respectent les principes convenus d'équité des procédures, qu'ils prennent en considération la capacité de paiement des intéressés et qu'ils ne privent pas la personne incapable de payer d'un approvisionnement minimal. Le volume d'eau potable fourni peut donc être réduit, mais la coupure complète peut n'être autorisée que si l'intéressé a accès à une autre source pour se procurer le volume minimal d'eau nécessaire à la prévention des maladies. On peut présumer sans grand risque qu'il est interdit de ne plus approvisionner des institutions qui desservent des groupes vulnérables (écoles, hôpitaux, camps de réfugiés...).

⁷² This section refers to disconnections defined as the interruption of delivery due to non-payment. It does not refer to disconnections due to the pollution of water sources or emergencies.

⁷³ Recommendation Rec(2001) 14, available at http://www.coe.int/t/cm/adoptedTexts_en.asp#P47_2021.

⁷⁴ See the 1999 UK Water Industry Act and the South Africa Water Services Act (1997) for instances where disconnection of water services may or may not be permitted.

⁷⁵ See examples cited in footnote 64 above.

F. Hiérarchie des utilisations de l'eau

60. Si l'on considère l'accès à l'eau potable du point de vue des droits de l'homme, on voit que la préséance revient à l'eau utilisée à des fins personnelles et domestiques. Diverses communications transmises au cours des consultations ont fait valoir que les politiques publiques et les textes législatifs et réglementaires nationaux donnaient en effet la priorité à l'eau de consommation humaine sur les autres utilisations possibles.

61. Le Plan d'action du Sommet mondial sur le développement durable de 2002 prévoit que l'eau est répartie entre ses diverses utilisations de manière à satisfaire d'abord les besoins fondamentaux des êtres humains⁷⁶. Cette priorité reconnue à la consommation humaine n'est pas sans conséquence pour la gestion de la ressource et peut signifier que les systèmes qui gèrent la concurrence entre utilisations doivent veiller à toujours donner la préséance aux usages personnels et domestiques.

62. Si le principe qui veut que l'eau potable soit d'abord réservée aux utilisations personnelles et domestiques est assez clair, il reste des questions à résoudre quant à la hiérarchie des autres catégories d'utilisation, notamment quand l'eau est rare. Une fois qu'on a garanti à tous un volume suffisant d'eau potable pour prévenir les maladies, la répartition entre les autres utilisations (volume supplémentaire pour les usages personnels et domestiques, cuisine, moyen de subsistance, salubrité publique) ne va pas de soi. L'Observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels donne la priorité à la prévention de la faim et des maladies et invite à veiller à ce que les agriculteurs défavorisés et marginalisés aient accès dans des conditions équitables à l'eau et aux systèmes de gestion de l'eau.

G. Obligations relevant des droits de l'homme dans les accords de commerce et d'investissement

63. Les communications reçues au cours des consultations font apparaître certaines inquiétudes au sujet des rapports entre les obligations que contractent les États dans les traités bilatéraux d'investissement et les obligations relevant des droits de l'homme en matière d'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Certaines affaires actuellement en instance devant le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) opposent des sociétés privées à des États et amènent à s'interroger sur l'incidence des obligations découlant des traités d'investissement bilatéraux sur l'obligation de réglementer les sociétés intervenant dans la fourniture de services privés d'eau et d'assainissement. On ignore si et sous quel angle les obligations qui découlent pour les États des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme seront prises en considération dans les jugements que rendra le CIRDI⁷⁷.

⁷⁶ Para. 26 (c).

⁷⁷ For the first time an ICSID tribunal agreed to receive amicus curiae briefs from civil society organizations in a pending case opposing private water providers to Argentina, noting that the circumstances of the case raised issues of public interest as "those systems provide basic public services to millions of people and as a result may give rise to a variety of complex public and international law questions, including human rights considerations". See ICSID cases No. ARB/03/19 and ARB/03/17.

64. Le Haut-Commissaire a déjà étudié certains aspects de cette problématique (notamment celui de l'accessibilité de l'eau potable) pour conclure qu'il fallait que les obligations des États soient garanties. Cette étude tirerait profit de nouvelles analyses⁷⁸.

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

65. **L'accès à l'eau potable et à l'assainissement est une question d'une grande importance pour la communauté internationale. Le nombre considérable de communications reçues des gouvernements, des organisations intergouvernementales, des institutions nationales de protection des droits de l'homme et des associations civiles atteste non seulement de l'intérêt qu'elle soulève mais aussi de la nécessité de plus en plus évidente de l'aborder sous l'angle des droits de l'homme. La mention de plus en plus fréquente de l'eau potable comme élément d'autres droits fondamentaux dans les instruments relatifs aux droits de l'homme souligne encore cet intérêt, qui se manifeste aussi par l'inscription de l'accès à l'eau et à l'assainissement parmi les objectifs du Millénaire pour le développement. Il est significatif que les États soient de plus en plus nombreux à reconnaître dans leur constitution et dans leur législation que l'eau est un droit fondamental, et que les tribunaux nationaux en fassent un droit opposable.**

66. **Le Haut-Commissaire aux droits de l'homme estime que le moment est venu de considérer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement comme un droit de l'homme, défini comme le droit à un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable en eau salubre de qualité acceptable, pour les usages personnels et domestiques (boisson, propreté, lavage du linge, cuisine, hygiène personnelle et domestique) et les nécessités de la vie et de la santé. Les États doivent donner la priorité aux utilisations personnelles et domestiques sur les autres et faire en sorte qu'un approvisionnement suffisant, de bonne qualité et d'un prix abordable pour tous soit fourni à distance raisonnable de leurs foyers.**

67. **Le Haut-Commissaire constate qu'il faut développer certains aspects des obligations relevant des droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Les instruments relatifs aux droits de l'homme existants ont permis aux organes spécialisés de préciser les obligations des États mais l'étude a bien montré qu'il fallait donner des orientations pratiques détaillées sur certains points: le contenu normatif des obligations relevant des droits de l'homme en matière d'assainissement; les obligations relevant des droits de l'homme en matière d'élaboration d'une stratégie nationale de l'eau et de l'assainissement; la réglementation des services privés d'eau et d'assainissement; les critères de protection du droit à l'eau potable et à l'assainissement en cas d'interruption de service; les obligations propres aux collectivités locales.**

⁷⁸ Liberalization of trade in services and human rights: report of the High Commissioner (E/CN.4/Sub.2/2002/9); Human rights, trade and investment: report of the High Commissioner (E/CN.4/Sub.2/2003/9).

68. **Plusieurs questions restent à débattre: le droit à l'eau potable et à l'assainissement est-il autonome ou découle-t-il d'autres droits de l'homme? Quel est le rang de priorité de chaque utilisation de l'eau? Quels rapports y a-t-il avec les autres domaines du droit international, notamment le droit du commerce et des investissements?**

69. **Bien que plusieurs mécanismes de niveaux international, régional et national contrôlent certains aspects des obligations relevant des droits de l'homme en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement, c'est un domaine actuellement négligé. Les mandataires des procédures spéciales et les organes de l'ONU chargés de contrôler l'application des traités ont certainement concouru à l'élaboration de ces obligations, mais leurs travaux ont montré en même temps combien il était difficile de traiter cette problématique de façon globale et continue. On ne consacre pas au niveau international l'attention focalisée et soutenue que mérite spécialement la question de l'eau potable et de l'assainissement en raison de l'importance de la gamme de problèmes dont les mandataires des procédures spéciales et les organes chargés de contrôler l'application des traités doivent s'occuper du caractère particulier des interrogations que soulève l'accès à l'eau potable et à l'assainissement.**

70. **Pour ces raisons, le Haut-Commissaire:**

a) **Invite le Conseil des droits de l'homme à poursuivre l'examen des obligations relevant des droits de l'homme en matière d'accès à l'eau potable et à l'assainissement telles qu'elles ont été exposées ci-dessus;**

b) **Invite les États, les organisations intergouvernementales, les institutions nationales de protection des droits de l'homme, les associations civiles et les entreprises commerciales à définir les pratiques optimales dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement et des droits de l'homme et de les faire connaître au Haut-Commissaire.**

Annex I

Relevant treaties with explicit reference to safe drinking water and sanitation

Instruments	Reference
<p>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)</p>	<p>Article 14 (2)</p> <p>States parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in rural areas in order to ensure, on a basis of equality of men and women, that they participate in and benefit from rural development and, in particular shall ensure to women the right:</p> <p style="text-align: center;">...</p> <p style="padding-left: 40px;">(h) To enjoy adequate living conditions, particularly in relation to housing, sanitation, electricity and water supply, transport and communications.</p> <p>The Committee on the Elimination of Discrimination against Women considered that this article obliges States parties to take all appropriate measures to ensure adequate living conditions in relation to water and sanitation, which are critical for the prevention of diseases and the promotion of good health care.^a</p>
<p>Convention on the Rights of the Child (CRC)</p>	<p>Article 24</p> <p>1. States parties recognize the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health and to facilities for the treatment of illness and rehabilitation of health ...</p> <p>2. States parties shall pursue full implementation of this right and, in particular, shall take appropriate measures:</p> <p style="padding-left: 40px;">(c) To combat disease and malnutrition, including within the framework of primary health care, through, inter alia, (...) the provision of adequate nutritious foods and clean drinking water (...)</p> <p>The United Nation Committee on the Rights of the Child underlined that under article 24 States have a responsibility to ensure access to clean drinking water and that such access is particularly essential for young children's health.^b</p>

Annex I (continued)

Instruments	Reference
Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)	<p>Article 28 - Adequate standard of living and social protection</p> <p>2. States parties recognize the right of persons with disabilities to social protection and to the enjoyment of that right without discrimination on the basis of disability, and shall take appropriate steps to safeguard and promote the realization of this right, including measures:</p> <p style="padding-left: 40px;">(a) To ensure equal access by persons with disabilities to clean water services, and to ensure access to appropriate and affordable services, devices and other assistance for disability-related needs.</p>
ILO Convention No. 161 of 1985 on Occupational Health Services	<p>Article 5</p> <p>Without prejudice to the responsibility of each employer for the health and safety of the workers in his employment, ... occupational health services shall have such of the following functions ...:</p> <p style="padding-left: 40px;">(b) Surveillance of the factors in the working environment and working practice which may affect workers' health, including sanitary installations, ...</p>
African Charter on the Rights and Welfare of the Child	<p>Article 14</p> <p>1. Every child shall have the right to enjoy the best attainable standard of physical, mental and spiritual health.</p> <p>2. States parties to the present Charter shall undertake to pursue the full implementation of this right and in particular shall take measures: ...</p> <p style="padding-left: 40px;">(c) To ensure the provision of adequate nutrition and safe drinking water.</p>
Instruments	Reference
Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa	<p>Article 15: Right to Food Security</p> <p>States parties shall ensure that women have the right to nutritious and adequate food. In this regard, they shall take appropriate measures to:</p> <p style="padding-left: 40px;">(a) Provide women with access to clean drinking water, ...</p>

^a Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 24 (1999) on article 12 of the Convention (women and health), para. 28.

^b Committee on the Rights of the Child, general comment No. 7 (2006) on implementing child rights in early childhood, para. 27.

Annex II

Relevant guidelines and principles with explicit reference to safe drinking water and sanitation

Instruments	Reference
Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners	<p>15. Prisoners shall be required to keep their persons clean, and to this end they shall be provided with water and with such toilet articles as are necessary for health and cleanliness.</p> <p>20. (2) Drinking water shall be available to every prisoner whenever he needs it.</p>
United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty	<p>Article 34 Sanitary installations should be so located and of a sufficient standard to enable every juvenile to comply, as required, with their physical needs in privacy and in a clean and decent manner.</p> <p>Article 37 Every detention facility shall ensure that every juvenile receives food that is suitably prepared ... Clean drinking water should be available to every juvenile at any time.</p>
United Nations Principles for Older Persons	<p>Independence</p> <p>1. Older persons should have access to adequate food, water, shelter, clothing and health care through the provision of income, family and community support and self-help.</p>
Guiding Principles on Internal Displacement	<p>Principle 18</p> <p>1. All internally displaced persons have the right to an adequate standard of living.</p> <p>2. At the minimum, regardless of the circumstances, and without discrimination, competent authorities shall provide internally displaced persons with and ensure safe access to:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) Essential food and potable water; ... (d) Essential medical services and sanitation. <p>3. Special efforts should be made to ensure the full participation of women in the planning and distribution of these basic supplies.</p>

Annex II (continued)

Instruments	Reference
ILO Recommendation No. 115 of 1961 on Workers' Housing	<p>Suggestions concerning methods of application ...</p> <p>7. The housing standards referred to in paragraph 19 of the General Principles should relate in particular to ...</p> <p>(b) The supply of safe water in the workers' dwelling in such ample quantities as to provide for all personal and household uses;</p> <p>(c) Adequate sewage and garbage disposal systems; ...</p> <p>8. Where housing and accommodation for single workers or workers separated from their families is collective, the competent authorities should establish housing standards providing, as a minimum, for: ...</p> <p>(c) Adequate supply of safe water;</p> <p>(d) Adequate drainage and sanitary conveniences; ...</p>
Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national security (FAO)	<p>3.6 In their poverty reduction strategies, States should also give priority to providing basic services for the poorest, and investing in human resources by ensuring access to ... clean drinking water, adequate sanitation ...</p> <p>8.1 States should facilitate sustainable, non-discriminatory and secure access and utilization of resources consistent with their national law and with international law and protect the assets that are important for people's livelihoods. States should respect and protect the rights of individuals with respect to resources such as land, water, ...</p>
