MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT:

Un guide pour les gouvernements locaux et la société civile

The Special Rapporteur would like to thank the following for their contributions towards the publication of this booklet:

The Federal Republic of Germany

International Human Rights Clinic, University of Chicago Law School:
Alexandra Tate, J.D. 2015
Elise Meyer, J.D. 2016
Yuan Yuan, J.D. 2016
Brian Citro, Clinical Lecturer in Law and Associate Director

Nazdeek
Jayshree Satpute and Francesca Feruglio

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction 3

Le droit au logement convenable et les gouvernements locaux
Qu'est-ce qu'un logement convenable?

II. Capacité et défis 4

La position unique des gouvernements locaux
Décentralisation
Défis auxquels les gouvernements locaux font face
Répercussions communautaires

III. Nouvelles initiatives 7

L'initiative de la ville des droits de l'homme
Mécanismes locaux d'accès à la justice

IV. Conclusion et recommandations 8

INTRODUCTION

LE DROIT AU LOGEMENT CONVENABLE ET LES GOUVERNEMENTS LOCAUX

Bien qu'il ait d'abord été reconnu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948, le droit au logement convenable demeure une réalité éloignée pour des millions d'individus dans le monde, qui sont confrontés à un déplacement, une expulsion de force, le sans-abrisme et des conditions de vie inhumaines. De nos jours, les villes se développent à un rythme inquiétant alors que les budgets attribués à l'aide sociale rétrécissent. Il est maintenant plus important que jamais d'élaborer de nouvelles stratégies et de nouveaux partenariats pour protéger les droits de l'homme fondamentaux des personnes vulnérables.

En décembre 2014, le rapporteur spécial de l'ONU sur le droit au logement convenable, Leilani Farha, a remis son premier rapport thématique au Conseil des droits de l'homme de l'ONU. Ce rapport sert de guide pour mettre en œuvre le droit au logement à l'échelle locale. Il rappelle aux États que les gouvernements locaux jouent un rôle important dans l'application du droit au logement convenable, et que les gouvernements infranationaux, à tous les paliers, sont légalement tenus de respecter, protéger et appliquer les droits de l'homme internationaux, y compris le droit au logement convenable pour tous.

CE GUIDE EST POUR VOUS SI VOUS ÊTES...

- ☐ Un dirigeant qui traitez d'enjeux urbains
- ☐ Un représentant local
- ☐ Un représentant provincial ou régional
- ☐ Un membre de la société civile à l'emploi d'une association sans but lucratif ou d'une ONG

Ce guide est conçu pour aider les gouvernements locaux et la société civile à comprendre la notion de droit au logement et les défis à relever lorsqu'on traite de ce droit à l'échelle locale.

DANS CE GUIDE, VOUS VERREZ...

- Pourquoi l'action gouvernementale locale est essentielle pour assurer le respect des droits au logement fondamentaux.
- De nouveaux programmes novateurs qui voient le jour dans des villes et des régions de par le monde pour s'attaquer aux problèmes complexes du logement et promouvoir l'obligation de rendre des comptes à l'échelle locale en cas de violation des droits relatifs au logement.

Que votre rôle consiste à créer et à mettre en œuvre des politiques ou à promouvoir les droits de l'homme, ce guide représente un point de départ pour élaborer des stratégies afin de mettre en œuvre les droits relatifs au logement dans votre communauté.

QU'EST-CE QU'UN LOGEMENT CONVENABLE?

Selon le droit international, ce qui est considéré comme « convenable » varie d'un pays à l'autre et parmi les communautés. Selon l'ONU, les critères suivants doivent être respectés pour qu'un logement puisse être qualifié de convenable :

LOGEMENT CONVENABLE

droit au maintien dans les lieux
pour protéger les gens contre des expulsions de force et d'autres menaces

disponibilité
de services, d'éléments matériels, d'installations et d'infrastructures, comme l'eau potable, les installations sanitaires et l'électricité

abordabilité
d'un logement pour que son coût n'empêche pas ses occupants de bénéficier d'autres droits de l'homme

habitabilité
des lieux pour assurer la sécurité physique des occupants ainsi qu'une protection contre les éléments et les menaces à la santé

respect du milieu culturel
pour favoriser le respect de l'identité culturelle

emplacement
qui donne accès à des perspectives d'emploi et qui est situé près des services de santé, des écoles et d'autres installations essentielles

accessibilité
pour répondre aux besoins particuliers des groupes défavorisés et marginalisés

CAPACITÉ ET DÉFIS

LA POSITION UNIQUE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX

Les gouvernements nationaux et locaux ont chacun un rôle à jouer dans la mise en œuvre du droit au logement convenable. Bien que tous les pays répartissent différemment les responsabilités entre les divers paliers de gouvernement, les gouvernements nationaux sont généralement mieux outillés pour accomplir certaines tâches – comme la distribution de ressources dans le pays – tandis que les gouvernements locaux sont mieux placés pour offrir à leurs communautés des services de base tels de l'eau potable, des installations sanitaires et de l'électricité.

Dans la plupart des pays, les gouvernements locaux sont responsables d'éléments comme l'aménagement du territoire, le respect des normes de construction et des abris de secours. Même lorsque les gouvernements nationaux élaborent des programmes relatifs aux enjeux du logement, ce sont habituellement les représentants locaux qui prennent les décisions concernant les lieux où les logements seront construits ou concernant ceux qui recevront des subventions au logement ou des prestations en fonction d'un certain programme. Pour ces raisons, les gouvernements locaux ont une incidence plus immédiate et directe sur les droits relatifs au logement des résidents locaux que les gouvernements nationaux.

EN PENSANT À VOTRE PROPRE PAYS, POSEZ-VOUS LES QUESTIONS SUIVANTES:

- Quel est le rôle du gouvernement local et quelles sont ses responsabilités?
- Comment ces responsabilités sont-elles susceptibles d'avoir une incidence sur le droit au logement convenable?
- Quelles sont certaines des décisions concrètes prises par le gouvernement local en rapport avec les droits relatifs au logement?
- Comment ces décisions ont-elles touché les résidents locaux?

En répondant à ces questions, vous commencerez à comprendre la position unique du gouvernement local dans votre propre pays et les différentes façons dont les décisions prises par celui-ci ont une incidence sur le droit au logement convenable.

Dans ce guide, l'expression **GOUVERNEMENT LOCAL** désigne tout gouvernement local ou infranational d'un pays, et comprend:

- les circonscriptions
- les villages
- les villes
- les arrondissements
- les provinces
- les municipalités
- les petites agglomérations
- les governements locaux

DECENTRALIZATION

La décentralisation a transformé le rôle du gouvernement local au cours des dernières années, en raison de la tendance générale qui consiste, pour les gouvernements nationaux, à transférer de plus en plus de leurs responsabilités aux gouvernements locaux. Ceci a pour conséquence que les gouvernements locaux ont dorénavant un éventail de responsabilités plus grand qu'avant.

En matière de droit au logement convenable, la décentralisation a généré des défis. En théorie, les gouvernements locaux ont plus de pouvoir pour traiter des enjeux relatifs au logement, mais en réalité, cette responsabilité s'accompagne rarement de ressources accrues. Les gouvernements locaux se voient souvent forcés de concevoir et de gérer des programmes, mais n'ont pas la capacité de le faire efficacement. La décentralisation peut aussi semer la confusion quant à quel palier de gouvernement est responsable de certaines fonctions, ce qui rend difficile le fait de tenir les gouvernements responsables de leurs actes.

Toute concertation ou politique relative au logement et au rôle du gouvernement doit traiter des droits de l'homme.

OBLIGATIONS RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME INTERNATIONAUX

(y compris le droit au logement)

GOVERNEMENT NATIONAL

Mieux outillé pour:

- Assurer une répartition juste des ressources
- Élaborer et appliquer des normes nationales
- Contrôler et comparer les programmes dans différentes régions
- Encadrer la réglementation

GOVERNEMENT LOCAL

Mieux outillé pour:

- Effectuer l'aménagement et le développement des territoires, et les modifications de zonage
- Gérer les services publics de base
- Offrir des abris de secours
- Réglementer l'espace public
- Travailler en collaboration avec la société civile locale et le secteur privé pour favoriser la participation communautaire

TRANSFERT DE RESPONSABILITÉ
administration de programmes de logements
contrôle de la poliique de logement

TRANSFERT DE RESSOURCES
financement et capacité des politiques et programmes de logements

obliation de rendre des comptes

Tableau 1. Décentralisation et droit au logement convenable

DÉFIS AUXQUELS LES GOUVERNEMENTS LOCAUX FONT FACE

Ressources inadéquates

Puisque les gouvernements locaux comptent sur les gouvernements nationaux pour leur financement, ils n'ont pas toujours les ressources financières nécessaires à l'élaboration de politiques et de programmes efficaces. Cette situation fait qu'il est non seulement difficile de répondre aux besoins fondamentaux en matière de logement, mais aussi que les gouvernements locaux peuvent difficilement réagir à l'évolution de la conjoncture ou aux situations de crise.

Connaissances et capacité insuffisantes quant au droit au logement convenable

Les gouvernements nationaux sont responsables de signer les conventions internationales des droits de l'homme qui, à leur tour, entraînent des obligations légales pour les gouvernements locaux. Les représentants des gouvernements locaux, qui sont tenus de respecter les droits de l'homme internationaux, ne reçoivent pas toujours d'information au sujet de ces obligations ni de formation sur les enjeux relatifs aux droits de l'homme. De plus, il arrive qu'il n'y ait pas de mécanismes en place pour tenir les représentants responsables si des décisions inéquitables qui sont prises ont une incidence sur les droits relatifs au logement des membres de leur communauté.

Chevauchement et responsabilités

Les diverses responsabilités des gouvernements nationaux et locaux sont complexes et, bien souvent, se chevauchent. Ainsi, en Afrique du Sud, les différents rôles des divers paliers de gouvernement sont devenus un enjeu majeur dans le cas historique Grootbroom. Dans ce cas, le tribunal constitutionnel a conclu que le manque de coordination entre les différents gouvernements avait concouru aux souffrances des Sud-Africains ayant été mis en liste d'attente pour un logement public. Cette importante conclusion a souligné la nécessité pour les gouvernements d'avoir un rôle bien défini et suffisamment adaptable pour répondre aux besoins des personnes vulnérables.

Discrimination

La discrimination à l'égard des immigrants, des réfugiés et des minorités ethniques ou religieuses représente souvent un problème important à l'échelle locale en raison d'une tendance à exclure les « étrangers » de la participation communautaire. De plus, les sans-abri peuvent être particulièrement stigmatisés par les représentants des gouvernements locaux en raison de la pression locale pour les exclure.

EN PARCOURANT CES DÉFIS, PENSEZ À VOTRE PROPRE PAYS:

- Quels défis relatifs au logement ont la plus grande incidence sur votre gouvernement local?
- Que pouvez-vous faire pour aborder ces défis?
- Pouvez-vous songer à d'autres défis relatifs au logement qui sont propres à votre pays ou à votre gouvernement local?
- Quelles solutions ont-elles été appliquées?

LES RÉPERCUSSIONS COMMUNAUTAIRES

Les défis énoncés ci-dessus rendent difficile pour les gouvernements locaux d'aborder les enjeux relatifs au logement, et ce sont les membres les plus vulnérables de la communauté qui souffrent en raison d'un logement inadéquat et du manque de solutions. Les gens qui n'ont pas de logement convenable doivent affronter un univers inconnu de politiques, de programmes et d'autres décisions gouvernementales lorsqu'ils tentent de revendiquer ce droit fondamental. Il arrive aussi que ces personnes disposent de très peu d'information pour arriver à se retrouver dans ce dédale administratif.

Et pour aggraver la situation, les gens sans logement convenable ont du mal à accéder à la justice à l'échelle locale. Ceci est principalement dû au fait que les gouvernements locaux n'ont pas de procédure en place pour permettre à un résident de contester une décision locale ou une politique qui a une incidence sur ses droits relatifs au logement. De plus, les gens sans logement convenable n'ont généralement pas les ressources financières requises pour présenter une revendication dans une cour ou un tribunal local. Et ceux qui arrivent à contester une violation du droit relatif au logement et qui obtiennent un jugement en leur faveur, peuvent se retrouver face à des représentants du gouvernement local qui choisissent de ne pas respecter la décision de la cour, laissant les résidents avec une victoire qui n'existe que sur le papier.

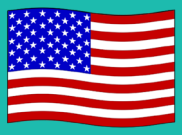
Il est important de souligner que plusieurs personnes sans logement convenable appartiennent à des groupes marginalisés, telles les femmes, les minorités ethniques ou religieuses, les autochtones ou les personnes handicapées. Ces personnes sont particulièrement vulnérables en matière de violations des droits relatifs au logement parce qu'elles sont également confrontées à l'exclusion sociale et à la discrimination fondée sur leur sexe, leur race, leur nationalité, leur handicap ou une autre caractéristique.

RÉPERCUSSIONS COMMUNAUTAIRES: EXEMPLES AU KENYA ET AUX ÉTATS-UNIS

Au Kenya, la Constitution reconnaît le droit au logement convenable et à des installations sanitaires pour tous. Néanmoins, pour les résidents de la colonie de Mukuru à Nairobi, cette garantie est loin d'être réalité. Ces résidents vivent dans des baraques de chantier sur une terre d'appartenance privée, sans système d'égouts ni installations de plomberie. Ils n'ont pas réussi à établir de titres fonciers en passant par le gouvernement local. Sans ces titres, ils n'ont pas de droit au maintien dans les lieux – ex. : ils n'ont aucune garantie juridique qu'ils ne seront pas expulsés de force – et ils ne sont pas admissibles à faire une demande de services fondamentaux (eau potable, égouts ou électricité). Pour revendiquer leurs droits, ils doivent affronter toute une série de décisions et de règlements compliqués ainsi que plusieurs acteurs gouvernementaux différents qui œuvrent à des paliers différents.

Source : Jane Weru et al, « Confronting Complexity: Using Action Research to Build Voice, Accountability and Justice in Nairobi's Mukuru Settlement », examen juridique de la Banque mondiale (à paraître)..

Plusieurs villes dans les pays riches comme les États-Unis rendent illégal le fait de dormir ou de s'étendre en public. Ces lois visent les sans-abri qui sont forcés de dormir dans la rue. Certaines villes vont même jusqu'à criminaliser ceux qui nourrissent les sans-abri. Ces lois sont discriminatoires, mais s'y opposer signifie qu'on doit confronter divers paliers de gouvernement ainsi que des lois allant de la loi constitutionnelle aux ordonnances relatives au logement local.



Source : « No Safe Place: The Criminalization of Homelessness in U.S. Cities », publié par l'organisme américain National Law Center on Homelessness & Poverty

NOUVELLES INITIATIVES

Dans les villes et les régions partout au monde, les gouvernements locaux et la société civile travaillent ensemble pour mettre en œuvre le droit au logement convenable. Ces partenariats se servent du principe de subsidiarité – un concept selon lequel les représentants élus d'un gouvernement local sont mieux placés pour prendre des décisions qui ont une incidence sur la communauté locale – pour favoriser la participation des résidents locaux à de nouvelles initiatives. Le développement de villes des droits de l'homme et les mécanismes locaux d'accès à la justice représentent deux initiatives importantes.

En lisant cette section, voyez si les exemples ci-dessous peuvent s'appliquer à votre communauté et quelles sont les étapes à suivre pour faire de ces initiatives une réalité.

L'INITIATIVE DE LA VILLE DES DROITS DE L'HOMME

L'initiative de la ville des droits de l'homme réunit les gouvernements municipaux, la société civile, des experts, des sociétés privées et des résidents locaux pour améliorer la qualité de vie dans leur ville en soutenant les droits de l'homme. En général, ceci implique la création d'une charte des droits de l'homme ou d'un autre document à l'échelle municipale. Séoul, en République de Corée, est devenue une ville des droits de l'homme en 2012 lorsqu'elle a ratifié une ordonnance municipale pour protéger et promouvoir les droits de l'homme de ses résidents, y compris le droit au logement convenable. L'ordonnance municipale de Séoul institue de nouvelles politiques des droits de l'homme, une division des droits de l'homme au sein du gouvernement municipal, un comité local sur les droits de l'homme et un bureau de l'ombudsman où les résidents locaux peuvent déposer une plainte. L'ordonnance municipale donne aussi des directives quant aux expulsions forcées pour protéger les droits relatifs au logement de ses résidents.

MÉCANISMES LOCAUX D'ACCÈS À LA JUSTICE

Dans plusieurs parties du monde, les gouvernements locaux ont instauré des mécanismes locaux pour donner aux résidents un accès à la justice lorsque leurs droits relatifs au logement ont été violés – un élément crucial pour s'assurer que les droits de l'homme soient protégés. Ces mécanismes comprennent des commissions sur les droits de l'homme à l'échelle municipale, comme celles qu'on trouve en Bosnie-Herzégovine, de même que des bureaux d'ombudsman locaux, comme celui qui se trouve au Portugal.

EN SONGEANT AUX DÉCISIONS FAITES PAR VOTRE GOUVERNEMENT LOCAL, ÉTUDIEZ CES QUESTIONS:

- À quelle information les résidents locaux ont-ils accès quant à ces décisions et d'autres politiques ou programmes qui ont une incidence sur le logement?
- Existe-t-il des moyens pour les résidents locaux de se faire entendre du gouvernement local?
- Y a-t-il des mécanismes en place qui permettent aux résidents locaux de contester ces décisions une fois qu'elles ont été prises?
- Que pourrait-on faire pour favoriser le changement?

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le droit au logement convenable est un droit de l'homme fondamental, qui est reconnu en tant que tel depuis longtemps par le droit international. Pour faire de ce droit une réalité pour tous, il faut poser des gestes et s'engager à tous les paliers de gouvernement. Le rôle des gouvernements locaux dans la mise en œuvre du droit au logement convenable est plus grand que jamais, et un besoin pressant se fait sentir, pour les gouvernements locaux, d'établir des partenariats avec la société civile pour atteindre cet objectif.

En réfléchissant aux défis et aux exemples de nouveaux moyens novateurs d'envisager les droits relatifs au logement à l'échelle locale, tenez compte des recommandations qui suivent et qui ont pour but de vous aider à élaborer des stratégies relatives au logement qui sont fondées sur les droits de l'homme et personnalisées en fonction des besoins uniques de votre communauté.

RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES GOUVERNEMENTS LOCAUX

- S'informer sur, et utiliser, les mécanismes de droits de l'homme internationaux; ex : en travaillant avec la Section des procédures spéciales et en soumettant un rapport aux organismes de surveillance de l'application des traités
- Collaborer avec la société civile pour créer une charte des droits de l'homme qui protège le droit au logement convenable et qui peut être adoptée par les représentants municipaux
- Favoriser la participation des résidents locaux à la prise de décisions qui ont une incidence sur leurs droits relatifs au logement
- Déterminer les enjeux relatifs au logement auxquels sont confrontés les groupes marginalisés dans votre communauté et encourager les gens à se faire entendre, à raconter leur histoire et à lutter contre la discrimination
- Travailler avec le gouvernement à l'échelle nationale pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie nationale du logement s'il n'y en a pas encore

RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

- Élaborer de nouvelles façons de contribuer à mettre en œuvre le droit au logement dans votre communauté, par des consultations et des panels locaux, par exemple
- Mettre en œuvre des initiatives locales pour superviser le droit au logement convenable
- Encourager les gouvernements locaux à, et collaborer avec eux pour, adopter une charte des droits de l'homme
- Utiliser les mécanismes internationaux des droits de l'homme pour sensibiliser les gens au droit au logement convenable dans votre communauté

LEILANI FARHA

Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit au logement

www.ohchr.org

srhousing@ohchr.org

@adequatehousing

RIGHT TO HOUSING

The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
Street Address: 52, rue de Paquis, Palais Wilson
Mailing Address: Ch-1211 Geneva 10, Switzerland