

LE RÔLE DE L'ÉCHELON LOCAL ET DES AUTRES ÉCHELONS INFRANATIONAUX D'ADMINISTRATION EN MATIÈRE DU DROIT À UN LOGEMENT CONVENABLE

Résumé du rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit à un logement convenable

Le premier rapport présenté au Conseil des droits de l'homme par la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable, Mme Leilani Farha, porte sur le rôle et les obligations des échelons infranationaux de gouvernement concernant la mise en œuvre du droit au logement (A/HRC/28/62).

Le rapport examine les défis et les opportunités qui se présentent à l'échelon local et autres échelons infranationaux de gouvernement lorsque ces derniers s'engagent en matière de logement que ce soit par des voies administratives, programmatiques, juridiques, ou politiques.

La Rapporteuse spéciale souligne les responsabilités fondamentales des administrations infranationales et locales dans la mise en œuvre des droits humains. Cela est particulièrement le cas lorsqu'il s'agit du droit à un logement convenable. Les autorités locales ont de plus en plus de responsabilités essentielles non seulement en ce qui concerne la prévention des expulsions, mais également en ce qui concerne la mise en œuvre de mesures concrètes nécessaires à la réalisation progressive du droit à un logement convenable, y compris le développement d'infrastructures, l'aménagement du territoire, l'amélioration des implantations sauvages, l'élaboration et la gestion des programmes de logement et des programmes sociaux, la réglementation du marché et l'allocation des ressources.

En vertu du droit international des droits humains, les obligations qui en découlent s'imposent à tous les niveaux d'administration. Cela signifie que les autorités gouvernementales à tous les échelons doivent exercer leur pouvoir en conformité avec le droit à un logement convenable. L'administration locale est la plus proche des besoins de la communauté et peut donc jouer un rôle central afin de mettre en lumière les besoins les plus cruciaux en matière de logement et de garantir des réponses efficaces de tous les niveaux de gouvernement.

Contexte et défis

Depuis les années 1990, la tendance générale a été la décentralisation des responsabilités, en particulier en matière de logement. Cette décentralisation a été encouragée sur la base du principe de « subsidiarité », selon lequel les responsabilités publiques devraient être exercées par les autorités élues qui sont les plus proches de la population. En ce qui concerne le logement, la décentralisation a été préconisée comme un moyen de renforcer la démocratie participative, la transparence et aussi afin de favoriser l'innovation locale. Toutefois, la Rapporteuse spéciale note que ce processus a souvent mis l'accent sur les efforts économiques et politiques, excluant les droits

humains de la discussion et ne s'assurant pas que le droit à un logement convenable ait été intégré dans la façon de déléguer les politiques et les programmes.

Dans le même temps, les défis communs auxquels sont confrontées les administrations locales en charge de la mise en œuvre des droits relatifs au logement comprennent: le manque de ressources financières, humaines et techniques; le manque de connaissances sur les droits humains; une capacité administrative limitée; des responsabilités qui se chevauchent ou qui ne sont pas claires; des pratiques discriminatoires à l'encontre des communautés considérées comme « étrangères ». Ceux qui sont les plus affectés lorsque les autorités locales sont incapables de remplir leurs obligations sont les personnes les plus vulnérables, tels que les personnes dans situation de pauvreté, les personnes vivant dans des implantations informelles ou sans-abris, les personnes handicapées, les migrants, les groupes minoritaires, et d'autres encore.

La nécessité d'une plus grande responsabilisation aux niveaux international et national

Les mécanismes internationaux des droits humains engagent un dialogue direct avec les gouvernements au niveau national et tendent à négliger les responsabilités clés des organismes infranationaux. La Rapporteuse spéciale a appris que les autorités infranationales ne font souvent l'expérience des processus d'examen des organes de suivi des traités que d'une manière indirecte ou ne sont souvent pas mises au courant des conclusions ou des recommandations qui pourraient être essentielles quant à leurs propres actions afin d'assurer la mise en œuvre du droit au logement. Bien que le mandat sur le logement convenable reçoive de nombreuses allégations impliquant des autorités infranationales, les réponses des Etats indiquent rarement si les communications ont été partagées avec les autorités locales. L'engagement des autorités infranationales est pourtant réalisable au sein du système international. Certains Etats ont engagé leurs autorités locales lors du processus de l'examen périodique universel, et les procédures spéciales ont plusieurs possibilités pour coopérer directement avec les gouvernements régionaux et locaux.

Le droit à un logement convenable a été mis en œuvre au niveau national à travers des mesures politiques et législatives, ainsi qu'une reconnaissance de nature constitutionnelle. Les tribunaux nationaux jouent un rôle de plus en plus important quant à la clarification des obligations des administrations infranationales. Par exemple, dans l'affaire bien connue intitulée *Grootboom* et dans les cas subséquents, la Cour Constitutionnelle de l'Afrique du Sud a reconnu que les autorités locales, en même temps que d'autres échelons de gouvernement, ont l'obligation de réaliser progressive le droit à un logement convenable et de sécuriser et d'allouer les ressources nécessaires afin de s'acquitter de leurs obligations respectives. Une abondante jurisprudence a également vu le jour dans d'autres tribunaux, qui ont souvent considéré des réclamations sur les droits relatifs au logement en relation avec l'échelon municipal ou d'autres échelons infranationaux d'administration. La Rapporteuse spéciale craint toutefois que, malgré ces progrès, de nombreux tribunaux nationaux n'ont pas appliqué le droit national en conformité avec le droit à un logement convenable, et même que, lorsque des tribunaux ont ordonné des remèdes appropriés, certaines autorités infranationales ne les ont pas mis en œuvre.

Certaines initiatives émergentes en matière de logement au niveau local et l'accès à la justice

Au cours des dernières décennies, des initiatives participatives sont apparues pour engager les autorités locales, en particulier par des concepts tels que la « ville des droits de l'homme » et « le droit à la ville ». Par exemple, la ville de Séoul s'est auto-déclarée ville des droits humains en 2012 et a depuis adopté des mesures quant aux droits relatifs au logement. La loi statutaire sur la ville au Brésil démontre combien il était important de faire évoluer l'aménagement urbain vers une approche centrée sur l'humain, en conférant un rôle central aux autorités locales. Ces initiatives complètent « le droit à la ville », un mouvement promouvant la liberté de « construire et reconstruire nos villes » et des valeurs telles que la production sociale de logement/habitat et les droits à un « développement urbain durable et équitable », comme énoncés dans la Charte mondiale du droit à la ville de 2005.

Certaines initiatives ont également mis en lumière la nécessité d'assurer la protection des droits de l'homme par des mécanismes indépendants. Au niveau local, cela peut englober des bureaux de médiateurs, des commissions des droits humains et des conseils élus pour traiter les plaintes relatives aux droits humains, que ces plaintes soient relatives au logement ou à d'autres droits humains. Les plans nationaux de logement devraient clarifier le rôle de tous les niveaux de gouvernement et inclure des stratégies spécifiques pour traiter de la question du logement qui sont également devenues cruciales.

Recommandations clés

La Rapporteuse spéciale note que la réalisation effective du droit à un logement convenable est impossible sans une participation active des autorités locales et infranationales. Les autorités locales se trouvent à un point d'intersection crucial entre les titulaires de droits et les systèmes complexes de gouvernance à plusieurs niveaux. Cette situation en fait des acteurs centraux dans la réalisation du droit à un logement convenable au sein des différents systèmes nationaux.

La Rapporteuse spéciale appelle à une reconnaissance accrue du rôle que jouent les autorités locales et infranationales en ce qui concerne la réalisation du droit à un logement convenable et propose une série de recommandations adressées aux différents acteurs, en particulier:

- Lorsqu'ils se penchent sur des questions liées au droit à un logement convenable, les mécanismes internationaux devraient accorder davantage d'attention aux obligations en matière de droits humains des différents niveaux de gouvernement. Les recommandations émanant des mécanismes internationaux de protection des droits humains devraient être communiquées aux autorités locales et infranationales, accompagnées de demandes de réponse et de mesures de suivi.
- La distribution des responsabilités en matière de logement entre les différents échelons d'administration devrait être clairement délimitée, coordonnée conjointement, et sujette à un processus d'examen et de contrôle indépendant.
- Tout processus de décentralisation dans le domaine du logement devrait être guidé et informé par les droits humains, notamment le droit à un logement

convenable. Les transferts de responsabilités d'un niveau d'administration à un autre en matière de logement ou concernant d'autres programmes devraient être accompagnés d'une clarification des obligations correspondantes en matière de droits humains y compris s'agissant des exigences relatives à la surveillance du respect de ces obligations et à la responsabilité en découlant.

- Les Etats devraient garantir l'accès à la justice et à des recours efficaces en cas de violations du droit à un logement convenable, tant au niveau local qu'au niveau national.
- Les Etats devraient assurer que les autorités infranationales disposent des ressources et des capacités pour s'acquitter de leurs obligations en matière de droits humains.
- Les villes et les municipalités devraient envisager d'adopter des chartes prévoyant expressément des garanties en matière de droit à un logement convenable et d'autres droits y relatifs.
- La société civile et les organisations communautaires, ainsi que les institutions des droits humains, devraient travailler afin d'établir de meilleurs liens entre les initiatives internationales, nationales et locales pour examiner la mise en œuvre du droit à un logement convenable et assurer que les obligations des autorités locales et infranationales figurent de manière prééminente dans les rapports présentés aux organes des droits humains des Nations Unies.

Le rapport (A/HRC/28/62) est disponible dans toutes les langues officielles de l'ONU à l'adresse suivante:

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AnnualReports.aspx>