



# Assemblée générale

Distr. générale  
22 décembre 2014  
Français  
Original: anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Vingt-huitième session

Point 3 de l'ordre du jour

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

## **Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, Leilani Farha**

### *Résumé*

Le présent rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, Leilani Farha, est présenté en application des résolutions 15/8 et 25/17 du Conseil des droits de l'homme. Il porte sur le rôle de l'échelon local et des autres échelons infranationaux d'administration en matière de droit à un logement convenable et examine comment ils peuvent participer pleinement à la réalisation de ce droit. Dans un contexte marqué par une tendance à la décentralisation des compétences, il ressort du présent rapport que, si celle-ci présente des avantages considérables, sa mise en œuvre doit toujours prendre les droits de l'homme pour guide. Les autorités locales et infranationales devraient être conscientes des obligations relatives aux droits de l'homme qui vont de pair avec leurs compétences croissantes, et être prêtes à en rendre compte, et les États doivent veiller à ce qu'elles disposent des capacités et des ressources voulues à cet effet.

Si les obligations internationales en matière de droits de l'homme s'imposent à tous les niveaux d'administration, les mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme tendent à s'intéresser davantage au rôle de l'échelon national. La Rapporteuse spéciale souligne combien il est important que ces mécanismes se penchent de manière constructive sur la question des compétences des autorités locales et estime que la procédure des communications et les missions dans les pays offrent des possibilités concrètes à cet égard.



Il ressort du rapport que les plaintes portant sur la jouissance des droits relatifs au logement déposées au niveau interne visent souvent le rôle des autorités locales et d'autres autorités infranationales et qu'elles ont donné lieu à des interprétations concrètes du droit à un logement convenable. S'inspirant d'initiatives apparues dans le domaine des droits de l'homme et visant à faire travailler ensemble des villes et des autorités infranationales, la société civile, des organisations locales et des institutions des droits de l'homme, le rapport souligne le parti que l'on peut tirer d'interactions avec les acteurs locaux de la lutte pour la réalisation du droit à un logement convenable.

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1–8	4
II. Cadre international relatif aux droits de l’homme.....	9–10	5
III. Compétences des autorités locales et autres autorités infranationales en matière de droit à un logement convenable .....	11–20	6
IV. Difficultés de mise en œuvre du droit à un logement convenable à l’échelon local et aux autres échelons infranationaux d’administration.....	21–26	9
V. Obligation de rendre des comptes sur le plan international.....	27–39	11
A. Mécanismes de surveillance des organes conventionnels.....	28–33	12
B. Examen périodique universel.....	34	13
C. Procédures spéciales .....	35–39	14
VI. Obligation de rendre des comptes au regard du droit interne .....	40–56	15
VII. Initiatives nouvelles en faveur de la responsabilisation des échelons infranationaux d’administration en matière de respect des droits de l’homme dans le domaine du logement .....	57–69	19
A. Villes et droits de l’homme.....	59–65	20
B. Accès à la justice aux échelons local et infranational .....	66–69	22
VIII. Conclusions et recommandations.....	70–76	22

## I. Introduction

1. Dans son rapport à l'Assemblée générale (A/69/274), la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, Leilani Farha, a mis en lumière les compétences importantes qui incombent aux autorités locales et aux autres autorités infranationales concernant certains aspects essentiels des programmes de logement et d'autres programmes connexes. Elle a noté qu'un dialogue efficace avec ces différents niveaux d'administration était primordial pour promouvoir la mise en œuvre du droit à un logement convenable. Étant donné l'importance des autorités locales et des autres autorités infranationales au regard de l'ensemble des aspects de son mandat, elle a décidé de consacrer son premier rapport thématique, soumis au Conseil des droits de l'homme en application des résolutions 15/8 et 25/17, à cette question.

2. Dans le présent rapport, l'expression «échelon local et autres échelons infranationaux d'administration» désigne toute autorité, des villages ruraux aux vastes zones métropolitaines et des comtés aux provinces, et prend acte du fait qu'il existe généralement de multiples échelons territoriaux d'administration au sein d'un même pays<sup>1</sup>.

3. La Rapporteuse spéciale a sollicité et obtenu des informations et des avis de la part d'États, de représentants de la société civile et d'institutions nationales des droits de l'homme<sup>2</sup>. Elle a tenu une consultation informelle avec des représentants de la société civile à New York, ainsi qu'une consultation publique à Genève avec des représentants de missions permanentes et deux journées de consultation avec des experts du logement, des droits de l'homme et de la gouvernance locale venus du monde entier. La Rapporteuse spéciale tient à exprimer sa gratitude pour les informations et orientations reçues.

4. Au cours des trente dernières années, les tendances mondiales à la décentralisation, à l'urbanisation rapide et à la création de mégapoles, ajoutées à l'augmentation importante du nombre des personnes déplacées en raison de conflits et de catastrophes naturelles, ainsi qu'à l'intensification des migrations, ont imposé aux autorités locales et aux autres autorités infranationales des responsabilités nouvelles, et lourdes, en matière de logement. Il convient pour relever ce défi et y répondre de disposer de stratégies efficaces de promotion et de réalisation du droit à un logement convenable.

5. Si les obligations internationales en matière de droits de l'homme s'imposent à tous les niveaux d'administration, dans le cadre des domaines de compétences qui leur sont dévolus, les mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme dialoguent au premier chef avec les autorités nationales. Or, le mouvement de décentralisation et les compétences croissantes confiées aux autorités locales et aux autres autorités infranationales ont abouti à ce que la mise en œuvre des obligations internationales des États au titre du droit international des droits de l'homme relève de plus en plus souvent des autorités locales et infranationales. On craint de manière générale que des compétences en matière de droit à un logement convenable ne soient retirées aux autorités nationales, sans qu'intervienne un transfert parallèle de ressources, de connaissances, de capacités et de

<sup>1</sup> Cités et gouvernements locaux unis, *Le rôle des autorités locales et régionales dans l'agenda de développement post-2015 des Nations Unies*, décembre 2012. Disponible à l'adresse <http://www.uclg.org/sites/default/files/FR%20Summary%20the%20role%20of%20LRA%20in%20Po%20st%202015.pdf>.

<sup>2</sup> Toutes les réponses aux questionnaires sont disponibles à l'adresse [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Questionnaire-forwebsite.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Questionnaire-forwebsite.aspx).

responsabilités au regard des obligations relatives aux droits de l'homme s'imposant dans ce domaine<sup>3</sup>.

6. Tout en poursuivant son dialogue direct avec les administrations du niveau national, le système international de protection des droits de l'homme doit donc également se pencher de manière constructive sur les difficultés rencontrées par les échelons locaux ou infranationaux et les évolutions qu'ils traversent. Cette démarche est cruciale dans le domaine du droit à un logement convenable. En effet, les expulsions forcées et exclusions discriminatoires en matière d'accès au logement résultent souvent de décisions et de politiques adoptées à l'échelon local ou infranational. En outre, de plus en plus de compétences essentielles pèsent sur les autorités locales en ce qui concerne l'adoption des mesures concrètes nécessaires à la réalisation progressive du droit à un logement convenable en matière, notamment, de développement des infrastructures, d'aménagement du territoire, d'amélioration des implantations sauvages, d'élaboration et de gestion des programmes de logement et des programmes sociaux, de réglementation du marché et d'allocation de ressources.

7. On enregistre des progrès importants à l'échelon local en ce qui concerne les droits de l'homme et le droit à un logement convenable. Des mouvements en faveur de la promotion et de la mise en œuvre du droit à un logement convenable issus de la société civile apparaissent pour faire face à des problèmes de dimension locale, liés au fait que certaines communautés sont privées de logements convenables, et ils s'emploient à rendre les villes et les municipalités plus inclusives. Ils sont susceptibles d'apporter leur contribution au droit international des droits de l'homme, tout comme, parallèlement, les normes et principes internationaux relatifs aux droits de l'homme peuvent renforcer et soutenir ces mouvements, ainsi que la lutte des communautés pour obtenir des logements convenables, créant ainsi les conditions d'un renforcement des liens entre les niveaux local et international.

8. Le présent rapport, consacré au rôle de l'échelon local et des autres échelons infranationaux d'administration en matière de droit à un logement convenable, se veut une première étape vers une meilleure compréhension des défis à relever et des perspectives qui s'offrent à ce niveau. La Rapporteuse spéciale espère poursuivre tout au long de son mandat le dialogue entamé avec les États, la société civile, les institutions des droits de l'homme et d'autres acteurs, afin d'examiner de quelle manière, dans le contexte des évolutions actuelles et de la diversité des systèmes internes, tous les niveaux d'administration peuvent participer pleinement à la réalisation du droit à un logement convenable.

## II. Cadre international relatif aux droits de l'homme

9. Les obligations internationales relatives aux droits de l'homme incombant aux États s'imposent à tous les niveaux d'administration et à tout exercice de l'autorité de l'État. «Toutes les autorités de l'État (pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire), ainsi que les pouvoirs publics et autres instances publiques à quelque échelon que ce soit – national, régional ou local – sont à même d'engager la responsabilité de l'État partie»<sup>4</sup>. En ce qui concerne les États fédéraux, cette idée trouve sa traduction à l'article 28 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi qu'à l'article 50 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lesquels énoncent: «Les dispositions du présent Pacte s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédératifs».

<sup>3</sup> Dans le présent rapport, le terme «compétences» renvoie généralement à la répartition interne des pouvoirs ou rôles en matière de logement. Le terme «obligations», quant à lui, renvoie à ce qui est requis pour satisfaire au respect du droit à un logement convenable.

<sup>4</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 31 (2004) sur la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, par. 4.

10. C'est aux États parties qu'il appartient de déterminer la répartition interne des compétences concernant la mise en œuvre du droit à un logement convenable, mais cette répartition doit être compatible avec l'obligation de veiller au respect des obligations internationales relatives aux droits de l'homme<sup>5</sup>. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a indiqué que «toutes les autorités administratives tiennent compte des dispositions du Pacte dans leurs décisions»<sup>6</sup>. Ainsi, la large gamme des décisions concernant les politiques et programmes de logement souvent prises à l'échelon local, notamment en matière de budgétisation, de planification, de zonage, d'attribution de prestations sociales et de logements subventionnés par des fonds publics, de fourniture ou de réglementation des services de base et des allocations logements, ainsi que toute autre décision liée à l'accès à un logement convenable, doit être conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme pertinentes applicables. Dans la plupart des cas, une stratégie nationale du logement est nécessaire et vient s'imposer aux autorités régionales et locales afin de concilier les politiques concernées avec les obligations découlant du Pacte<sup>7</sup>. En outre, le Comité des droits de l'enfant précise que l'État partie doit s'assurer que les autorités locales «disposent des ressources financières, humaines et autres nécessaires pour s'acquitter effectivement [de leurs] tâches»<sup>8</sup>.

### **III. Compétences des autorités locales et autres autorités infranationales en matière de droit à un logement convenable**

11. La façon dont les responsabilités en matière de logement et de programmes y afférents sont réparties entre les différents niveaux d'administration varie considérablement d'un État à l'autre. À travers la diversité des situations internes et la singularité des contextes historiques, il apparaît néanmoins clairement que les autorités locales et les autres autorités infranationales assument généralement des compétences cruciales en matière de réalisation du droit à un logement convenable. Comme l'a noté le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), les stratégies nationales de logement supposent une mise en œuvre au niveau local, un examen des législations et réglementations, une planification et des instruments financiers, ainsi qu'une participation à l'élaboration de la stratégie nationale, une mobilisation des parties prenantes, mais aussi l'adoption de stratégies de logement locales s'appuyant sur l'innovation et le savoir-faire locaux<sup>9</sup>.

12. De manière générale, certaines compétences tendent souvent à être exercées plus efficacement par les autorités nationales, tandis que d'autres conviendraient davantage aux autorités locales. Ainsi les autorités nationales sont souvent mieux placées pour assurer une distribution équitable des ressources, de sorte que les zones disposant de ressources moindres et ayant des besoins plus importants ne soient pas livrées à elles-mêmes. Elles disposent généralement de capacités supérieures pour élaborer et appliquer des normes nationales, suivre et comparer les programmes mis en œuvre dans différentes régions et localités et leurs résultats, financer des programmes de logement, réglementer les hypothèques et les crédits, financer des subventions au logement et des programmes de

<sup>5</sup> Ibid., par. 4.

<sup>6</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 9 (1998) sur l'application du Pacte au niveau national, par. 9.

<sup>7</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 4 (1991) sur le droit à un logement suffisant, par. 12.

<sup>8</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 5 (2003) sur les mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant, par. 41.

<sup>9</sup> Document-cadre de la Stratégie mondiale du logement ONU-Habitat. Disponible à l'adresse [www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/Workshop-Social-Inclusion\\_UN-Habitat.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/Workshop-Social-Inclusion_UN-Habitat.pdf), par. 51.

soutien au revenu, et exercer un contrôle sur la fiscalité et l'affectation des ressources. Dans des mesures variables, les autorités nationales tentent parfois également d'influencer ou d'orienter les politiques des autorités locales ou des autres autorités infranationales par des mesures incitatives, en définissant des conditions, des priorités ou des résultats à atteindre conditionnant l'octroi de financements pour les programmes gérés localement<sup>10</sup>.

13. Les autorités locales, de leur côté, tendent à se voir attribuer des compétences en matière de fourniture et de gestion de services comme l'eau, l'assainissement, l'électricité et d'autres infrastructures, mais aussi en ce qui concerne: l'aménagement du territoire, le zonage et le développement, lequel induit des décisions d'expulsion, de déplacement et de réinstallation; la mise en œuvre de programmes d'amélioration des établissements informels et des logements insalubres; l'application de normes en matière de santé, de sécurité, d'environnement et de construction; l'offre de foyers d'accueil d'urgence locaux; la mise en place ou l'application de politiques d'atténuation des risques liés aux catastrophes et de politiques d'intervention; ainsi que la réglementation de l'utilisation de l'espace public. Même si ces programmes sont conçus et, entièrement ou partiellement, financés par les gouvernements centraux, ce sont souvent les autorités locales qui décident à quel endroit des logements seront construits ou modernisés, et déterminent qui se verra accorder un logement ou recevra des aides sociales ou des allocations logement au regard de critères prédéfinis.

14. Dans les États unitaires, les autorités centrales assument la responsabilité principale de la planification, de la programmation, de la réglementation et du financement du logement. Les programmes de prêts hypothécaires, les subventions, les programmes de transferts monétaires et autres mesures visant à lutter contre la privation de logements frappant les groupes vulnérables sont gérés à l'échelon national. Ils sont néanmoins tributaires d'une mise en œuvre au niveau local, laissant aux régions et municipalités/districts ou villes, un degré variable d'autonomie.

15. Dans les systèmes fédéraux, en revanche, les autorités locales ou les autres autorités infranationales assument souvent de façon autonome la responsabilité principale de tous les aspects, ou presque, des programmes et politiques liés à la mise en œuvre du droit au logement. Dans ce cas, les autorités nationales ont essentiellement un rôle de direction et de coordination<sup>11</sup>. En Allemagne, par exemple, l'ensemble des compétences en matière de logement a été transféré aux Länder. Les autorités nationales organisent une rencontre annuelle des Länder, qui réunit les principaux acteurs concernés et facilite la coordination nationale.

16. L'attribution de compétences aux autorités infranationales et locales est rarement figée. Les divers niveaux d'administration, les organismes chargés du développement, les institutions financières, les acteurs privés, les organisations locales et autres parties prenantes intéressées, redéfinissent en permanence les relations qu'ils entretiennent afin de faire face à de nouveaux défis ou d'améliorer l'efficacité des programmes et des politiques de logement. Si la réattribution des compétences peut s'opérer dans l'une ou l'autre direction – du centre vers l'échelon local ou de l'échelon local vers les autorités centrales – la tendance générale est à la décentralisation depuis le début des années 1990.

<sup>10</sup> Voir, par exemple, la réponse au questionnaire (voir note 2 ci-dessus) de l'institution nationale des droits de l'homme du Paraguay (Defensoría del Pueblo Paraguay), où les programmes nationaux sont gérés par l'intermédiaire de neuf bureaux régionaux qui travaillent en partenariat avec les autorités municipales, la société civile et des acteurs privés en vue d'identifier les groupes les plus vulnérables et de déterminer les mesures adaptées à prendre. Selon les réponses au questionnaire fournies par la Commission des droits de l'homme du Rwanda, les autorités nationales adoptent des stratégies et politiques en matière de logement, qui sont ensuite mises en œuvre par les districts et secteurs conformément à des contrats de performance. Elles ont la possibilité de mettre sur pied des partenariats avec des donateurs internationaux, ainsi qu'avec des organisations locales afin de construire des logements pour les plus démunis, les rescapés du génocide, les personnes âgées et d'autres groupes vulnérables.

<sup>11</sup> Voir la réponse de l'Allemagne au questionnaire (voir note 2 ci-dessus).

17. La décentralisation – le transfert des pouvoirs et des compétences attachés à certaines fonctions publiques des autorités centrales vers les autorités intermédiaires et locales – a été préconisée comme un moyen de renforcer la démocratie participative et la transparence. Ses partisans la font généralement reposer sur le principe de «subsidiarité», selon lequel les responsabilités publiques doivent être exercées par les autorités élues qui sont les plus proches des citoyens<sup>12</sup>. Un lien est souvent établi entre la décentralisation, d'une part, et la privatisation et la déréglementation du marché, d'autre part, mais il n'y a pas lieu d'associer ces phénomènes à la décentralisation, car ils iraient en réalité à l'encontre du principe de démocratisation, qui est présenté comme l'avantage principal de la décentralisation.

18. On distingue généralement trois types de décentralisation: a) la décentralisation politique, qui consiste à retirer des compétences ou des pouvoirs au gouvernement central; b) la décentralisation budgétaire, qui consiste à transférer des ressources financières à des unités de gouvernement plus locales; et c) la décentralisation administrative, qui consiste à transférer la gestion de certains programmes et politiques à des autorités plus locales. De l'assentiment général, ces trois formes de décentralisation doivent être associées pour obtenir des résultats et le transfert du pouvoir politique doit être associé à un transfert de ressources, et enfin au transfert de la gestion des programmes<sup>13</sup>.

19. La décentralisation a été fortement préconisée dans le domaine du logement. Le Programme pour l'habitat, adopté à la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) à Istanbul en 1996, a affirmé que «chaque fois que possible, et selon les besoins, les gouvernements devraient s'efforcer, dans le cadre national, de décentraliser les politiques du logement et leur administration aux niveaux infranational et local»<sup>14</sup>. Les partisans de la décentralisation en matière de logement ont fait valoir qu'elle permet une participation locale à la gestion et à prise de décision, évite une bureaucratie excessive, permet de prendre considération les besoins locaux, de tirer parti des capacités locales, de renforcer la transparence et le contrôle local et de mettre en œuvre des programmes plus créatifs et novateurs.

20. Le bilan des expériences de décentralisation est néanmoins mitigé sur le plan des droits de l'homme et du droit à un logement convenable. Ainsi que l'a fait observer Paul Lundberg, «la question des droits de l'homme n'occupe pas une place de premier plan dans le débat en cours sur la décentralisation»<sup>15</sup>. Les références aux obligations relatives aux droits de l'homme ou au droit à un logement convenable y brillent par leur absence, même dans le cadre des Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous<sup>16</sup> et de la Charte européenne de l'autonomie locale<sup>17</sup>. Les initiatives en matière de décentralisation et de gouvernance locale émanant d'institutions

<sup>12</sup> ONU-Habitat, *Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous* (2009). Disponible à l'adresse <http://unhabitat.org/publications-listing/international-guidelines-on-decentralization-and-access-to-basic-services-for-all/>.

<sup>13</sup> Conseil international sur les politiques des droits humains, *Local Rule: Decentralisation and Human Rights* (Versoix, Suisse, 2002).

<sup>14</sup> A/CONF/165.14, annexe II, par. 66.

<sup>15</sup> Paul Lundberg, *Decentralized Governance and a Human Rights-based Approach to Development*, (United Nations Development Programme, 2004), p. 1. Disponible à l'adresse [www.un.org/kg/index2.php?option=com\\_resource&task=show\\_file&id=3769](http://www.un.org/kg/index2.php?option=com_resource&task=show_file&id=3769).

<sup>16</sup> Voir note n° 12 ci-dessus.

<sup>17</sup> Charte européenne de l'autonomie locale (1985) et son Protocole additionnel (2009). Disponibles respectivement à l'adresse [www.ccre.org/fr/papiers/index\\_chart](http://www.ccre.org/fr/papiers/index_chart) et <http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/207.htm>.

financières internationales ou régionales, telles que le Fonds monétaire international<sup>18</sup> et la Banque interaméricaine de développement<sup>19</sup>, d'organismes des Nations Unies, comme le Programme des Nations Unies pour le développement<sup>20</sup>, ainsi que d'associations de collectivités locales<sup>21</sup>, ont mis l'accent sur les dimensions économique et politique de la décentralisation et les droits de participation qui y sont associés. En revanche, elles ont largement laissé de côté la question de savoir comment les obligations relatives aux droits de l'homme incombant aux États en matière de droit à un logement convenable vont s'appliquer aux autorités locales qui ont endossé des compétences essentielles quant aux programmes et politiques menées dans ce domaine.

#### **IV. Difficultés de mise en œuvre du droit à un logement convenable à l'échelon local et aux autres échelons infranationaux d'administration**

21. La Rapporteuse spéciale a mis en évidence un certain nombre de difficultés communes auxquelles les autorités locales se trouvent confrontées dans le cadre de la mise en œuvre du droit à un logement convenable, à savoir:

a) L'insuffisance des ressources: le manque de ressources financières, ou les possibilités limitées de recourir à d'autres sources de financement que les dotations budgétaires nationales, constitue une préoccupation majeure pour les autorités locales en ce qui concerne la mise en œuvre du droit à un logement convenable. Si la compétence du logement a été confiée aux autorités locales ou à d'autres autorités infranationales, ce transfert n'a pas été accompagné des ressources nécessaires pour leur permettre de s'acquitter de leurs obligations en matière de droit au logement. En outre, souvent, les financements accordés par les administrations nationales pour la mise en œuvre de programmes locaux ne s'adaptent pas à l'évolution des besoins ou aux situations de crise locales. Ce manque de ressources peut conduire les autorités infranationales à prendre des décisions ayant une incidence négative sur la réalisation du droit à un logement convenable. Ainsi, il n'est pas rare qu'à l'échelon municipal des terrains ou des propriétés soient utilisés comme actifs dans le cadre de projets de promotion immobilière, plutôt que pour la fourniture de logements convenables;

b) L'insuffisance des connaissances et des capacités en matière de droit à un logement convenable et de droits fondamentaux connexes: les responsables des autorités locales et autres autorités infranationales ignorent souvent les obligations qui leur incombent au regard du droit international des droits de l'homme en ce qui concerne le respect du droit à un logement convenable et il arrive parfois qu'aucun dispositif de responsabilisation institutionnel ou législatif n'encadre leurs décisions. Les capacités institutionnelles ou techniques qui leur permettraient de gérer efficacement les programmes, de faire face à la corruption, réglementer la spéculation foncière, veiller à la durabilité des pratiques ou faire entretenir et rénover les infrastructures, leur font également parfois défaut;

<sup>18</sup> Annalisa Fedelino et Teresa Ter-Minassian, *Making Fiscal Decentralization Work: Cross-Country Experiences* (Washington, D.C., International Monetary Fund, 2010).

<sup>19</sup> Inter-American Development Bank, *Evaluation of the IDB's Non-Sovereign Operations with Sub-National Entities: 2007-2010* (Washington, D.C., 2012).

<sup>20</sup> Programme des Nations Unies pour le développement, *Guide de l'utilisateur pour mesurer la gouvernance locale* (Centre pour la gouvernance d'Oslo, PNUD, 2008).

<sup>21</sup> Voir ONU-Habitat, *Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous* (voir note 12 ci-dessus) et la Charte européenne de l'autonomie locale (voir note 17 ci-dessus).

c) L'existence d'un échec de compétences redondantes, nébuleuses et concurrentes: dans les pays dotés de populations urbaines et péri-urbaines nombreuses et en rapide augmentation, il existe souvent un échec complexe de compétences redondantes et concurrentes entre les différents niveaux d'administration et entre les autorités locales. Or, lorsque les compétences exercées par tel ou tel niveau d'administration ne sont pas clairement définies, il est très difficile de garantir que des comptes soient rendus en matière de respect des obligations relatives aux droits de l'homme. Très souvent, il existe des conflits de priorité entre les intérêts des autorités nationales, d'un côté, et ceux des autorités locales et infranationales, de l'autre. Les personnes qui ont besoin d'un logement se trouvent prises en tenaille, aucun niveau d'administration n'assumant la responsabilité de remédier à cette situation. Dans d'autres cas, le manque de clarté ou la multiplicité des échelons créent des vides de compétence susceptibles de constituer un terrain propice aux abus de pouvoir;

d) Le protectionnisme et la discrimination: lorsque les communautés se définissent par référence à une identité locale, une tendance à exclure les personnes perçues comme «extérieures au groupe» apparaît, et s'exprime notamment à l'encontre des migrants, des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou autres. Des obstacles discriminatoires résultent souvent de cette situation et s'opposent à ce que ces personnes accèdent à des programmes de logements convenables, et des programmes connexes, ou puissent continuer à en bénéficier. Les phénomènes de désignation de boucs émissaires, de stigmatisation et de discrimination visant les sans-abri sont également susceptibles d'être plus marqués au niveau local, où les communautés se définissent parfois comme homogènes et se liguent pour exclure les groupes défavorisés<sup>22</sup>.

22. Vues à travers le prisme des droits de l'homme, dans la perspective de ceux dont le droit au logement est en jeu, ces difficultés communes rencontrées par les autorités locales, ou les pourvoyeurs de logements, peuvent être considérées comme des obstacles à la réalisation des droits visés. Les groupes touchés de manière disproportionnée par les problèmes mis en évidence tendent à être les groupes les plus marginalisés – ceux dont le droit au logement est le plus menacé. Ce sont eux qui pâtissent le plus du manque de capacités ou de ressources des autorités locales, de l'absence de dispositif local de responsabilisation en matière de respect des droits de l'homme, du fait que les autorités tendent à pratiquer le protectionnisme ou l'exclusion, et ce sont encore ceux qui, tout en souffrant du déficit d'information le plus aigu, sont souvent confrontés à l'ensemble le plus intriqué de processus décisionnels et de pouvoirs.

23. Dans de nombreuses villes du monde, la situation des habitants d'implantations sauvages illustre l'incidence que peut avoir la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration sur la vie des gens. Une étude a ainsi été récemment consacrée à la situation des habitants de l'implantation de Mukuru, à Nairobi. Ils vivent dans des baraques sans fenêtres, installées sur des terrains privés dépourvus de réseau d'assainissement ou d'eau. N'étant pas en mesure de faire établir leurs titres de propriété par les autorités locales, ils ne bénéficient d'aucune sécurité d'occupation et ne sont pas habilités à demander l'installation de services de base d'eau, d'assainissement ou d'électricité. Si la Constitution kényane reconnaît maintenant «le droit de bénéficier d'un logement accessible et convenable et de normes d'hygiène raisonnables», la difficulté pour les habitants de ces quartiers est de faire valoir leurs droits, face à un ensemble complexe de régimes et de décisions réglementaires intriqués, dont l'application relève d'une cohorte d'acteurs administratifs<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Pour de plus amples informations, voir le rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme (A/66/265) et le rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement (A/HRC/21/42).

<sup>23</sup> Jane Weru et al., «Confronting Complexity: Using Action Research to Build Voice, Accountability and Justice in Nairobi's Mukuru Settlement», World Bank Legal Review (à paraître).

24. Les sans-abri se sont trouvés confrontés à des problèmes similaires. Un nombre croissant de villes, notamment dans les pays riches, ont réagi à leur présence en érigeant en infraction le fait d'être assis, allongé ou de dormir dans des lieux publics, ou encore en poursuivant au pénal les personnes qui contribuent à les nourrir<sup>24</sup>. Remettre cette discrimination en cause a supposé, aux États-Unis par exemple, de s'attaquer à un large éventail de lois et de politiques en vigueur, à des niveaux d'administration multiples, allant de dispositions constitutionnelles et législatives sur le logement, à des arrêtés et règlements municipaux<sup>25</sup>.

25. Le fait que les obligations internationales relatives aux droits de l'homme ne figurent pas parmi les priorités définies par les donateurs et les organismes internationaux de développement dans le cadre de la décentralisation constitue une autre difficulté pour la mise en œuvre du droit à un logement convenable. En Indonésie, par exemple, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement, le Programme des Nations Unies pour le développement et d'autres organismes donateurs<sup>26</sup>, ont, à l'aube du nouveau millénaire, activement promu la décentralisation sans porter une attention suffisante aux droits de l'homme.

26. Ainsi que l'a noté la précédente Rapporteuse spéciale sur le logement convenable dans le rapport sur la mission qu'elle a effectuée en Indonésie (A/HRC/25/54/Add.1), la décentralisation a donné lieu à la dévolution partielle de pouvoirs importants aux provinces, aux districts et aux municipalités. Cependant, la décentralisation de l'aménagement et de la gestion du territoire ne semble pas s'être accompagnée d'un renforcement des capacités institutionnelles, des ressources ou des outils organisationnels voulus (par. 10 et 11). Au cours de sa mission, elle a mis en évidence nombre d'obstacles à la mise en œuvre du droit à un logement convenable liés à une décentralisation non fondée sur les droits fondamentaux, parmi lesquels notamment «la fragmentation des programmes entre différents organismes et l'inefficacité des mécanismes de coordination existants» (par. 25), ainsi que la capacité limitée des autorités locales à fournir des logements de remplacement aux personnes expulsées de leurs habitations (par. 51).

## V. Obligation de rendre des comptes sur le plan international

27. Les mécanismes et procédures internationales relatives aux droits de l'homme dialoguent au premier chef avec les administrations nationales. À quelques exceptions près, relevées ci-après, une attention moindre a donc été, de manière générale, accordée aux compétences cruciales exercées par les autorités locales et infranationales en matière de logement. De l'avis de la Rapporteuse spéciale, dans le cadre du dialogue entre les États parties et les mécanismes de surveillance des organes conventionnels, il y a place pour un échange beaucoup plus poussé sur la question des compétences des autorités infranationales en matière de droit à un logement convenable.

<sup>24</sup> National Law Center on Homelessness & Poverty, *No Safe Place: The Criminalization of Homelessness in U.S. Cities* (2014), p. 8. Disponible à l'adresse [https://stateinnovation.org/uploads/asset/asset\\_file/2261/2014\\_No\\_Safe\\_Place\\_The\\_Criminalization\\_of\\_Homelessness\\_in\\_US\\_Cities.pdf](https://stateinnovation.org/uploads/asset/asset_file/2261/2014_No_Safe_Place_The_Criminalization_of_Homelessness_in_US_Cities.pdf).

<sup>25</sup> Réponse commune au questionnaire du National Law Center on Homelessness and Poverty (NHLCP), de l'Université de Columbia et de la National Coalition for a Civil Right to Counsel (NCCP) (voir note n° 2 ci-dessus), p. 4.

<sup>26</sup> Christopher Silver, «Do the donors have it right? Decentralization and changing local governance in Indonesia», in *Globalization and Urban Development*, Harry W. Richardson and Chang-Hee Christine Bae, dir. (Berlin, Springer, 2005).

## A. Mécanismes de surveillance des organes conventionnels

28. En 2009, le Secrétaire général a encouragé les États à fournir des renseignements sur la participation «des administrations et autorités publiques, aux niveaux national, régional et local, et le cas échéant, aux niveaux fédéral et provincial» à ces mécanismes<sup>27</sup>. Certaines directives relatives à l'établissement de rapports demandent aux États de fournir des renseignements sur le rôle et les activités des assemblées ou autorités infranationales, régionales, provinciales ou municipales en matière de promotion et de protection des droits de l'homme<sup>28</sup>.

29. À cet égard, les États ont mis au point des procédures internes visant à permettre aux autorités infranationales de participer à l'établissement des rapports périodiques sur les droits relatifs au logement et d'autres questions connexes. Dans certains cas, les autorités locales ont directement présenté des observations écrites aux organes conventionnels<sup>29</sup>. Les institutions nationales des droits de l'homme ont également joué un rôle croissant dans le processus d'établissement des rapports périodiques, agissant comme catalyseurs permettant d'intensifier la participation des autorités infranationales à ces processus. L'éventuelle participation directe de représentants des échelons infranationaux aux examens périodiques a été accueillie avec satisfaction. En règle générale, cependant, les autorités infranationales ne participent au processus d'établissement des rapports périodiques que de façon indirecte et lointaine. Si les autorités nationales leur demandent parfois de fournir des renseignements pour l'établissement des rapports, elles reçoivent le plus souvent très peu de retours directs sur les mesures concrètes qu'elles ont adoptées et ne sont parfois pas informées, à l'issue de l'examen, des préoccupations exprimées et des recommandations formulées au sujet des domaines relevant de leur compétence. Ainsi que l'a fait observer un participant à la consultation d'experts: «Plus les autorités sont locales, plus elles sont éloignées de Genève».

30. Si les organes conventionnels continuent à axer principalement leurs observations finales sur les autorités de niveau national, ils ont aussi identifié des problèmes récurrents concernant la mise en œuvre du droit à un logement convenable au niveau infranational. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par exemple, a mis en évidence un certain nombre de questions préoccupantes concernant les autorités locales et autres autorités infranationales, à savoir notamment: l'existence de pratiques discriminatoires à l'encontre des migrants et des groupes minoritaires; l'échec ou l'incapacité des sociétés de logements sociaux municipaux à fournir suffisamment de logements aux groupes marginalisés; l'expropriation des terres par les autorités municipales, en violation des instruments internationaux relatifs aux déplacements et aux expulsions forcées; la nécessité d'une coordination des financements nationaux accordés aux autorités locales pour la réalisation du droit à un logement convenable; et la nécessité d'incorporer le droit à un logement convenable dans la législation infranationale et de permettre qu'il soit sanctionné en justice à ce niveau<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Compilation des directives générales concernant la présentation et le contenu des rapports à présenter par les États parties aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (HRI/GEN/2/Rev.6), par. 45 b).

<sup>28</sup> Voir, par exemple, les Directives concernant le document spécifique à l'instrument à soumettre en application du paragraphe 1 de l'article 35 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRPD/C/2/3).

<sup>29</sup> Voir, par exemple, la proposition de la Peace & Justice Commission en date du 29 septembre 2009, disponible à l'adresse [www.ci.berkeley.ca.us/uploadedFiles/Clerk/Level\\_3\\_-\\_City\\_Council/2009/09Sep/2009-09-29\\_Item\\_19\\_United\\_Nations\\_Treaty\\_Reports.pdf](http://www.ci.berkeley.ca.us/uploadedFiles/Clerk/Level_3_-_City_Council/2009/09Sep/2009-09-29_Item_19_United_Nations_Treaty_Reports.pdf) (consultée le 14 novembre 2014) et la résolution conjointe n° 129, Assemblée de l'État de Californie, disponible à l'adresse <http://legiscan.com/CA/text/ACR129/id/60418>.

<sup>30</sup> Voir, par exemple, E/C.12/ALB/CO/2-3; E/C.12/CAN/CO/4 et E/C.12/CAN/CO/5; E/C.12/NOR/CO/5; E/C.12/ESP/CO/5; et E/C.12/TGO/CO/1.

31. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a reconnu que des mesures concrètes avaient été prises pour mettre au point des stratégies du logement au niveau local qui soient susceptibles de contribuer à promouvoir l'inclusion des minorités raciales et ethniques<sup>31</sup>. Il s'est cependant inquiété de ce qu'en dépit des efforts consentis à l'échelon national en vue d'apporter un soutien à la construction par les autorités locales de logements sociaux, l'autonomie dont jouissent les municipalités ait constitué un «obstacle majeur» à l'élimination de la discrimination en matière d'accès à ce type de logements, exprimant sa préoccupation au sujet de pratiques discriminatoires dont avaient été victimes des migrants, des personnes appartenant à des minorités raciales, des personnes d'origine étrangère ou des Roms, dans un certain nombre de cas<sup>32</sup>.

32. Les organes conventionnels se sont également penchés sur les compétences des autorités infranationales dans le cadre de procédures de plaintes. Par exemple, dans l'affaire *Liliana Assenova Naidenova et al. c. Bulgarie* (CCPR/C/106/D/2073/2011) une communauté rom avait contesté la procédure d'expulsion forcée dont elle faisait l'objet de la part de la municipalité métropolitaine de Sofia, sous-district de Vuzrajdana, agissant de manière indépendante des autorités nationales. Elle a été déboutée par les juridictions internes, le tribunal de la ville de Sofia ayant estimé que l'expulsion était légale et le Tribunal administratif suprême ayant confirmé cette décision. Le Comité des droits de l'homme a demandé des mesures provisoires aux fins d'empêcher la ville de mener à bien l'expulsion et, après avoir examiné la communication sur le fond, il a estimé que l'État partie violerait les droits des auteurs au titre de l'article 17 du Pacte s'il y procédait sans fournir à la communauté des logements de remplacement adéquats. Les autorités nationales se sont appuyées sur la décision du Comité pour faire pression sur la municipalité afin qu'elle s'abstienne de procéder à l'expulsion. Deux ans plus tard, l'injonction permanente est toujours en vigueur et la communauté est en pourparlers avec les autorités municipales pour l'obtention de logements de remplacement.

33. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a également eu à connaître d'affaires concernant des échelons infranationaux d'administration. Dans l'affaire *Kell c. Canada* (CEDAW/C/51/D/19/2008), une autochtone avait affirmé que, dans un contexte de violences domestiques, elle avait été dépossédée de son logement du fait de décisions des autorités locales chargées du logement. Le Comité a estimé que la Société d'habitation des territoires du Nord-Ouest et l'Office local du logement étaient des agents de l'État partie et il a conclu sur le fondement de cette qualification qu'il découlait des actes de l'Office local du logement que l'État avait violé les paragraphes d) et e) de l'article 2 et le paragraphe 1 h) de l'article 16, lu conjointement avec l'article 1, de la Convention, qui garantissent une protection contre la discrimination de la part des autorités publiques, ainsi que l'égalité des droits des époux en matière de propriété<sup>33</sup>.

## B. Examen périodique universel

34. Le processus de l'examen périodique universel a également été l'occasion de s'intéresser aux responsabilités des autorités infranationales, en particulier des municipalités, en matière de mise en œuvre des droits de l'homme. De nombreux États ont établi un dialogue avec les échelons infranationaux dans le cadre de l'élaboration de leur rapport aux fins de l'examen. Un certain nombre de rapports présentés par les États au titre de l'examen périodique universel comprennent des informations sur le rôle des autorités

<sup>31</sup> Voir CERD/C/USA/CO/6, par. 9.

<sup>32</sup> Voir CERD/C/CZE/CO/7, par. 16, et CERD/C/SVK/CO/6-8, par. 17.

<sup>33</sup> Voir aussi CEDAW/C/32/D/2/2003 pour un lien entre des violences domestiques et l'inadéquation des logements de remplacement.

infranationales en matière de logement et certains ont reconnu les difficultés posées par le partage des compétences dans ce domaine. Les recommandations formulées à l'issue du processus de l'examen périodique universel portent cependant rarement sur les obligations des municipalités et des autorités locales en matière de droits de l'homme et ne visent que très marginalement les autorités locales ou autres autorités infranationales sur des questions de logement.

### C. Procédures spéciales

35. Les procédures spéciales dialoguent régulièrement avec des échelons d'administration infranationaux dans le contexte des activités relevant de leur mandat, car elles ont un certain nombre d'occasions de le faire. Au cours des missions officielles et des visites d'étude dans les pays, par exemple, les rapporteurs spéciaux rencontrent régulièrement des autorités locales et d'autres autorités infranationales afin d'évaluer le respect des droits de l'homme. Dans le cas du mandat relatif au logement convenable, les missions officielles effectuées ont systématiquement donné lieu à un échange de vues avec les membres de conseils municipaux ou avec d'autres responsables infranationaux. Les missions dans les pays ont parfois permis de créer des ponts, la Rapporteuse spéciale ayant réuni divers échelons d'administrations et parties prenantes. Les recommandations formulées dans les rapports sur ces missions ont souvent été adressées à l'échelon local et aux autres échelons infranationaux dans le cadre de leurs domaines de compétences.

36. La précédente Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme a recommandé, dans le rapport sur la visite officielle qu'elle a effectuée en Mongolie (A/HRC/23/36/Add.2, par. 97 aa)), que les autorités locales se voient allouer des ressources suffisantes pour leur permettre d'offrir des services de base aux migrants internes qui quittent les zones rurales pour s'installer dans des établissements urbains sauvages. De la même manière, dans le rapport sur la mission officielle qu'elle a effectuée au Japon (A/HRC/18/33/Add.3, par. 69 d)), la précédente Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement a recommandé l'adoption d'une loi générale relative à l'eau et à l'assainissement qui définit les responsabilités des échelons national et municipal et prévoit des normes de qualité, des tarifs maximums, ainsi que la création de mécanismes de réglementation et de plainte.

37. Les rapports thématiques et les communications – deux autres activités relevant du mandat des rapporteurs spéciaux – visent également les autorités infranationales dans le cadre de leurs compétences en matière de logement. À titre d'illustration, dans ses Principes directeurs sur la sécurité d'occupation des populations urbaines pauvres, la précédente Rapporteuse spéciale sur le logement convenable, Raquel Rolnik, a accordé une grande attention au rôle joué par les autorités locales pour garantir la sécurité d'occupation. Le principe directeur n° 2 propose ainsi que les États, y compris leurs autorités compétentes, allouent des fonds suffisants aux ministères, municipalités et administrations locales pour permettre la mise en œuvre de mesures visant à accroître la sécurité d'occupation (A/HRC/25/54, par. 5).

38. Au titre du mandat sur le logement convenable, des allégations visant des autorités locales, municipales et d'autres autorités infranationales sont régulièrement reçues dans le cadre de plaintes émanant de particuliers ou de communautés. Elles font état de préoccupations au sujet de menaces imminentes concernant notamment: des expulsions forcées, des déplacements forcés ou des expulsions liées à des projets de promotion immobilière en méconnaissance des normes internationales en vigueur; des restrictions et autres pratiques discriminatoires en matière d'accès au logement visant certains groupes de population, parmi lesquels les réfugiés, les demandeurs d'asile, les sans-papiers et les membres de minorités notamment ethniques ou religieuses; ainsi que des modifications apportées aux programmes d'aides au logement et de protection sociale ayant des

incidences directes sur les personnes en situation de pauvreté, les chômeurs, les handicapés ou les femmes. Ces plaintes font également état de l'absence de logements abordables, de conditions de logement déplorables, de dénuement énergétique et de refus d'assurer des services comme l'eau, l'assainissement et l'électricité ou de l'insuffisance de ces services<sup>34</sup>.

39. Dans les communications mettant en cause des autorités locales, cependant, les réponses officielles des États indiquent rarement si l'information a été transmise aux autorités locales ou infranationales concernées, ou décrivent rarement les mesures concrètes prises à ces niveaux. En 2014, par exemple, la Rapporteuse spéciale a lancé un appel urgent au Gouvernement des États-Unis conjointement avec la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement et la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme. Cette lettre portait sur la décision des autorités de la ville de Détroit de suspendre la fourniture d'eau à des milliers de foyers. Dans sa réponse, le Gouvernement des États-Unis n'a pas indiqué s'il avait dialogué avec le Gouverneur du Michigan ou le Maire de Détroit au sujet de ces allégations<sup>35</sup>.

## VI. Obligation de rendre des comptes au regard du droit interne

40. S'il est important d'améliorer les mécanismes internationaux de responsabilisation des autorités locales et des autres autorités infranationales, ceux-ci ne peuvent venir qu'en complément de procédures et de recours internes effectifs<sup>36</sup>. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné l'importance de garantir des recours internes utiles au titre des droits découlant du Pacte. Il a reconnu que, si les méthodes selon lesquelles il est donné effet à ces droits dans l'ordre juridique national doivent être laissées à la discrétion de chaque État partie, «les moyens utilisés doivent être appropriés, c'est-à-dire qu'ils doivent produire des résultats attestant que l'État partie s'est acquitté intégralement de ses obligations»<sup>37</sup>.

41. À l'intérieur du cadre souple défini par le Comité, les autorités locales et infranationales se sont vues imposer de répondre du respect du droit à un logement convenable au regard du droit interne par différents moyens, allant de dispositions consacrant des droits constitutionnels, à des stratégies de logement basées sur les droits fondamentaux, en passant par des dispositions législatives et administratives.

42. Les recours légaux et administratifs concernent souvent des aspects importants du droit à un logement convenable et revêtent une importance particulière aux échelons local et infranational – auxquels sont gérés les programmes de logement et où les titulaires de droits cherchent en général au premier chef un règlement efficace. En matière de logement il est primordial que les recours administratifs soient rapides et efficaces, car ce sont souvent les intérêts les plus fondamentaux des intéressés qui sont en jeu.

43. De nombreux États ont aujourd'hui reconnu le droit à un logement convenable dans leur constitution et pratiquement toutes les constitutions énoncent des droits tels que le droit à la non-discrimination ou le droit à la vie, qui devraient permettre de protéger les aspects essentiels du droit au logement. Alors que les échanges entre les organes internationaux de défense des droits de l'homme et les États mettent l'accent sur les administrations nationales plutôt que sur les échelons d'administration locaux, la situation est en général

<sup>34</sup> Voir, par exemple, affaire n° COL 5/2014 (A/HRC/27/72, p. 74); affaire n° NGA 1/2013 (A/HRC/24/21, p. 80); affaire n° PRT 2/2013 (A/HRC/25/74, p. 27); affaire n° ROU 1/2011 (A/HRC/19/44, p. 63); et affaire n° GBR 2/2011 (A/HRC/18/51, p. 87). Disponibles à l'adresse [www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx).

<sup>35</sup> Voir affaire n° USA 9/2014 (A/HRC/28/85).

<sup>36</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 9 (1998) sur l'application du Pacte au niveau national, par. 4.

<sup>37</sup> Ibid., par. 5.

inverse devant les juridictions internes. Divers recours fondés sur le droit constitutionnel au logement ont mis l'accent sur le rôle des autorités locales ou infranationales. Ainsi l'application efficace à l'échelon local et infranational des droits consacrés par les textes constitutionnels apparaît comme cruciale pour une responsabilisation accrue des autorités infranationales en matière de droit à un logement convenable.

44. La Rapporteuse spéciale juge encourageant le nombre croissant d'affaires portées devant les tribunaux internes qui concernent des allégations de violations de droits en matière de logement. Ces affaires ont jeté une lumière nouvelle sur le rôle fondamental susceptible d'être tenu par les tribunaux et organes administratifs en ce qui concerne le traitement des plaintes et le respect des obligations incombant aux autorités locales et infranationales en lien avec la réalisation du droit à un logement convenable. Les évolutions jurisprudentielles intervenues au niveau interne en matière de droits au logement ont contribué à façonner certaines nouvelles normes internationales relatives aux droits de l'homme. Parallèlement, les décisions rendues par les juridictions internes ont fait expressément référence à des normes internationales, comme celles portant sur la portée et le contenu du droit à un logement convenable définies par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, et figurant dans l'Observation générale n° 4 (1991) sur le droit à un logement suffisant, ainsi que dans l'Observation générale n° 7 (1997) sur les expulsions forcées (droit à un logement suffisant).

45. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle sud-africaine a exercé à cet égard une influence particulièrement marquante. La Constitution de l'Afrique du Sud garantit le droit d'accéder à un logement convenable et impose à tous les niveaux d'administration de prendre des mesures raisonnables d'ordre législatif, ou autre, dans la limite des ressources disponibles, pour parvenir à la réalisation progressive de ce droit. La fameuse affaire *Grootboom* a été l'occasion d'examiner les obligations des autorités métropolitaines du Cap en matière de droit à un logement convenable, sachant qu'il s'agit de la municipalité du pays qui est confrontée aux difficultés les plus aiguës en matière de privation de logement/implantations sauvages<sup>38</sup>. Les plaignants vivaient sur un terrain de sport, sous des bâches en plastique, sans bénéficier d'aucun service. Ils affirmaient que l'indifférence de la municipalité et des autres échelons d'administration à l'égard de leur situation désespérée constituait une violation de leur droit à un logement convenable.

46. En Afrique du Sud, le logement est un domaine de compétences concurrentes des autorités nationales et provinciales, mais la Constitution leur impose de confier les responsabilités y afférentes à une municipalité «si cette question peut être gérée plus efficacement au niveau local et que la municipalité concernée dispose des capacités voulues à cet effet»<sup>39</sup>. Dans ce contexte, la Cour constitutionnelle a déclaré que les mesures prises en vue de réaliser le droit à un logement convenable devaient être «raisonnables» – à savoir qu'elles devaient être globales, cohérentes, souples et efficaces, tenir dûment compte des personnes en situation de pauvreté et de dénuement, mettre à profit les ressources disponibles, ne pas tomber sous le coup de l'inefficacité bureaucratique ou de réglementations onéreuses et, enfin, être à même de réaliser le droit à un logement convenable. La Cour a également souligné le fait que les compétences afférentes doivent être clairement réparties entre les différents niveaux d'administration et accompagnées des ressources financières et humaines suffisantes, et que les autorités locales ont l'obligation de veiller à la fourniture de services durables<sup>40</sup>. La Cour a estimé que le programme de logement en cause n'avait pas accordé la priorité voulue aux personnes en ayant le plus besoin.

<sup>38</sup> *Government of the Republic of South Africa and Others c. Grootboom and Others* (CCT11/00), octobre 2000, par. 58.

<sup>39</sup> Constitution de l'Afrique du Sud, article 156 4).

<sup>40</sup> *Government of the Republic of South Africa and Others c. Grootboom and Others* (CCT11/00), octobre 2000, par. 39.

47. Cette décision a eu une incidence importante dans de nombreuses municipalités, donnant lieu à la création de fonds dits «Grootbroom». Dans d'autres affaires tranchées ultérieurement par les tribunaux sud-africains, le critère du caractère raisonnable des mesures a été appliqué pour imposer aux municipalités de fournir un logement de remplacement convenable à toute personne expulsée d'un terrain public ou privé<sup>41</sup>, de veiller à ce qu'un dialogue constructif ait lieu avec les communautés concernées sur les questions de planification et de logement<sup>42</sup> et de veiller à ce que les augmentations de loyers imposées par des propriétaires privés soient justes et équitables<sup>43</sup>. En ce qui concerne les ressources disponibles, la Cour a reconnu que les autorités locales ne sauraient s'exonérer de leurs obligations en matière de réalisation progressive du droit à un logement convenable en se contentant d'invoquer leur dépendance financière à l'égard d'autres échelons d'administration et que la répartition des responsabilités entre ces différents niveaux d'administration ne devrait pas être absolue ou rigide lorsque les autorités locales sont les mieux placées pour «répondre aux besoins des communautés locales et les planifier pour l'avenir»<sup>44</sup>.

48. Les tribunaux argentins sont également à l'origine d'une jurisprudence importante concernant l'application du droit à un logement convenable aux échelons infranationaux d'administration. Dans l'affaire du bassin du fleuve Matanza/Riachuelo, une requête avait été déposée en vue d'obtenir réparation de préjudices liés notamment à la violation du droit à un logement convenable découlant de la pollution du bassin<sup>45</sup>. La Cour suprême argentine a estimé que la responsabilité de prévenir des dommages futurs et de réparer les dommages présents à l'environnement incombait aux trois niveaux d'administration concernés – à savoir aux autorités nationales, provinciales, comme aux autorités de la ville de Buenos Aires. À l'issue de plusieurs audiences tenues en présence de toutes les parties concernées, la décision rendue a déterminé les compétences précises de chacun et le délai pour procéder aux travaux de réhabilitation nécessaires. La Cour a institué un dispositif de suivi, créé un groupe de travail, composé notamment du médiateur national et d'organisations de la société civile, et décidé de rester saisie de cette affaire jusqu'à ce que les résultats souhaités soient tangibles pour les milliers de personnes directement touchées.

49. La Cour constitutionnelle colombienne est également à l'origine d'avancées considérables dans ce domaine. En 2004, dans une décision sans précédent sur les droits économiques, sociaux et culturels des personnes déplacées dans le pays, elle a jugé que la situation de ces personnes constituait une violation de la Constitution découlant de la guerre civile<sup>46</sup>. Elle a également estimé que la détérioration de leurs conditions de logement devait être présumée contraire à la Constitution. Elle a ordonné aux autorités nationales de prendre un certain nombre de mesures, y compris d'adopter un plan pour le logement garantissant aux personnes déplacées l'égalité des prestations sociales accordées par les institutions locales<sup>47</sup>. Dans une décision de suivi rendue en 2006, elle a ordonné aux municipalités concernées de mettre sur pied un groupe de travail aux fins d'examiner les politiques du logement en vigueur sur chacun des territoires en cause et d'élaborer des plans et programmes, avec la participation directe des personnes déplacées, et en collaboration avec

<sup>41</sup> *Occupiers of Portion R25 of the Farm Mooiplaats 355 JR c. Golden Thread Ltd. and Others* (CCT 25/11), décembre 2011.

<sup>42</sup> *Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township and 197 Main Street Johannesburg c. City of Johannesburg and Others* (CCT 24/07), février 2008.

<sup>43</sup> *Maphango and Others c. Aengus Lifestyle Properties (Pty) Ltd.* (CCT 47/11), mars 2012.

<sup>44</sup> *City of Johannesburg Metropolitan Municipality c. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another* (CCT 37/11), par. 46, 54 et 57.

<sup>45</sup> *Mendoza Beatriz Silva et al. c. State of Argentina et al.*, Cour suprême d'Argentine, 8 juillet 2008.

<sup>46</sup> Cour constitutionnelle de Colombie, décision T025/04. Disponible à l'adresse [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm).

<sup>47</sup> Ibid.

des représentants de l'Institution nationale des droits de l'homme. La Cour est demeurée saisie de cette affaire et a reçu des rapports trimestriels de la part des différents échelons d'administration<sup>48</sup>.

50. Au Caire, les tribunaux ont récemment fait application du droit à un logement convenable afin de limiter le pouvoir du Gouvernement de la ville de saisir des terres dans l'«intérêt public»<sup>49</sup>. Une coalition d'organisations de la société civile a invoqué avec succès le droit au logement consacré par l'article 67 de la Constitution égyptienne de 2012, tant sur le plan de l'action politique que dans le domaine du règlement des litiges. Dans une affaire récente, ces organisations ont ainsi attaqué un décret émanant du Gouverneur du Caire et prévoyant la saisie de terrains pour la réalisation de projets de développement, et elles ont obtenu une ordonnance judiciaire annulant l'ordre d'évacuation<sup>50</sup>.

51. En Inde, le droit à un logement convenable ne fait pas partie des droits fondamentaux énoncés dans la Constitution, mais les tribunaux ont maintenant reconnu son opposabilité au titre du droit à la vie. Dans une décision rendue en 2010<sup>51</sup>, dans une procédure engagée à la suite du déplacement des requérants et de la démolition de leurs maisons, la Haute Cour de Delhi a ordonné aux autorités de la ville de les reloger en un lieu approprié et de leur octroyer d'autres terres accompagnées des droits de propriété correspondants<sup>52</sup>.

52. Au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, aucune garantie constitutionnelle ne permet de se prévaloir du droit au logement. Néanmoins, des dispositions législatives imposant aux autorités locales de fournir un logement aux personnes qui en sont privées peuvent être invoquées devant les tribunaux. En outre, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est applicable par les tribunaux internes du Royaume-Uni. Dans l'affaire *R. c. Enfield London Borough Council, ex parte Bernard*, par exemple, une femme handicapée qui n'avait pas bénéficié d'un logement accessible, auquel elle avait droit en vertu de la loi sur le logement, avait attaqué les actes des autorités locales en faisant valoir qu'ils portaient atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale qu'elle tirait de l'article 8 de la Convention européenne<sup>53</sup>. Le tribunal a estimé qu'il était important que la requérante bénéficie d'un logement accessible afin de faciliter sa vie de famille et de garantir son «intégrité physique et psychologique». Il a conclu qu'il s'agissait de «lui rendre sa dignité en tant qu'être humain».

53. En dépit des progrès considérables accomplis dans un certain nombre de pays, dans d'autres, les tribunaux internes n'ont pas appliqué les dispositions constitutionnelles et autres dispositions législatives internes aux autorités infranationales d'une manière conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. En outre, les autorités locales et infranationales n'ont pas systématiquement pris les mesures qui s'imposaient pour veiller au respect du droit à un logement convenable ordonné par les tribunaux.

<sup>48</sup> Cour constitutionnelle de Colombie, décision T-585/06. Disponible à l'adresse [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-585-06.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-585-06.htm).

<sup>49</sup> Loi n° 10/1990 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

<sup>50</sup> «Administrative Court blocks attempt to seize Ramlet Bulaq», *Mada Masr*, 28 août 2013. Disponible à l'adresse [www.madamasr.com/news/administrative-court-blocks-attempt-seize-ramlet-bulaq](http://www.madamasr.com/news/administrative-court-blocks-attempt-seize-ramlet-bulaq).

<sup>51</sup> *Sudama Singh and Others c. Government of Delhi and Anr.* Disponible à l'adresse [www.hrln.org/hrln/Order%20Mukundi%20lal.pdf](http://www.hrln.org/hrln/Order%20Mukundi%20lal.pdf).

<sup>52</sup> Housing and Land Rights Network, *Reaffirming Justiciability: Judgements on the human right to adequate housing from the High Court of Delhi* (New Delhi, 2013). Disponible à l'adresse [www.hic-sarp.org/documents/Reaffirming\\_Justiciability\\_Judgements\\_on\\_HRAH\\_from\\_High\\_Court\\_of\\_Delhi.pdf](http://www.hic-sarp.org/documents/Reaffirming_Justiciability_Judgements_on_HRAH_from_High_Court_of_Delhi.pdf).

<sup>53</sup> *R. c. Enfield London Borough Council, ex parte Bernard*, Queen's Bench Division Administrative Court (Sullivan J), 25 octobre 2002.

54. Dans certains États, les garanties constitutionnelles du droit à un logement convenable n'ont offert qu'une protection limitée contre les expulsions forcées effectuées par les autorités locales. La Rapporteuse spéciale a, par exemple, appelé l'attention du Gouvernement de Sri Lanka sur le fait que, selon ce qui lui avait été rapporté, le projet de rénovation urbaine de Colombo autoriserait l'expulsion de milliers d'habitants des bidonvilles. Or, ceux-ci n'auraient pas reçu les informations voulues concernant le lieu de leur réinstallation et de leur relogement, ni d'indemnisation appropriée et rapide pour la perte de leurs terrains, de leurs habitations, biens ou petites entreprises. Les résidents concernés qui ont cherché à se pourvoir en justice, sur le fondement du droit constitutionnel à un logement convenable, n'auraient pas systématiquement obtenu gain de cause. Enfin, lorsque les tribunaux ont ordonné des mesures de réparation, celles-ci n'ont pas toujours été exécutées<sup>54</sup>.

55. Aux Philippines, les tribunaux n'ont pas toujours interprété le droit constitutionnel à un logement convenable conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. Dans une affaire, ils ont par exemple conclu à l'absence d'obligation constitutionnelle d'offrir des possibilités de relogement aux membres de communautés déplacées<sup>55</sup>. Dans une autre, la juridiction saisie a estimé que toute personne qualifiée de «squatter professionnel» peut être privée de ses droits à une procédure régulière en matière d'expulsion<sup>56</sup>.

56. La Rapporteuse spéciale s'inquiète de ce que les victimes de violations du droit à un logement convenable commises par des autorités locales et d'autres autorités infranationales se voient souvent refuser l'accès à la justice ou à des recours utiles, même lorsque des dispositions constitutionnelles existent.

## **VII. Initiatives nouvelles en faveur de la responsabilisation des échelons infranationaux d'administration en matière de respect des droits de l'homme dans le domaine du logement**

57. Parallèlement au fait que la mise en œuvre des droits relatifs au logement se trouve de manière croissante entre les mains des autorités locales, apparaissent, également au niveau local, de nouvelles approches et de nouvelles initiatives en faveur de la responsabilisation des pouvoirs publics en matière de droit à un logement convenable. Les autorités locales s'organisent de façon indépendante des administrations nationales et travaillent avec la société civile et d'autres acteurs à l'élaboration de modèles de responsabilisation directe visant à garantir le respect des droits de l'homme<sup>57</sup>.

58. L'adoption de ces approches indépendantes présente des avantages non négligeables. Les autorités infranationales sont en effet les mieux placées pour faire face aux problèmes spécifiquement liés à la mise en œuvre du droit au logement au niveau local et pour permettre aux habitants de prendre leur destin en main et de participer à l'exercice du pouvoir local. Cette démarche représente un fondement important pour une approche de la gouvernance locale et de la gestion des programmes fondée sur la proximité et les droits de l'homme.

<sup>54</sup> Voir affaire n° LKA 11/2104 (A/HRC/28/85).

<sup>55</sup> *Galay c. Court of Appeal*, G.R. n° 120132, 4 décembre 1995. Disponible à l'adresse [www.lawphil.net/judjuris/juri1995/dec1995/gr\\_120132\\_1995.html](http://www.lawphil.net/judjuris/juri1995/dec1995/gr_120132_1995.html).

<sup>56</sup> *Republic of the Philippines c. Mijares*, G.R. n° 170615-16, 9 juillet 2009. Disponible à l'adresse <http://sc.judiciary.gov.ph/jurisprudence/2009/july2009/170615-16.htm>.

<sup>57</sup> Voir, par exemple, le rapport intérimaire du Comité consultatif sur le rôle des gouvernements locaux dans la promotion et la protection des droits de l'homme, y compris la prise en considération des droits de l'homme dans les administrations et les services publics locaux (A/HRC/27/59), par. 38 à 51 et 56 à 59.

## A. Villes et droits de l'homme

59. Au cours des quinze dernières années, la «ville des droits de l'homme» est apparue comme une initiative majeure impliquant des maires, des responsables urbains, des organisations non gouvernementales de défense des citoyens et des droits de l'homme, ainsi que des experts et des organisations locales, de villes du monde entier<sup>58</sup>. La Déclaration de Gwangju sur les villes des droits de l'homme, adopté en 2011, la définit comme «un processus sociopolitique axé sur les collectivités locales dans lequel les droits de l'homme, en tant que valeurs fondamentales et principes directeurs, jouent un rôle essentiel»<sup>59</sup>. Dans ce cadre, l'administration locale, le parlement local, la société civile, le secteur privé et d'autres parties prenantes unissent leurs efforts pour améliorer la qualité de vie de tous les habitants dans un esprit de partenariat basé sur les normes et principes relatifs aux droits de l'homme. La Déclaration souligne qu'il conviendrait de donner à cette initiative des bases juridiques – sous la forme d'arrêtés municipaux, d'instruments juridiques, tels que des chartes des droits de l'homme, et d'organisations juridiques. «La ville des droits de l'homme» reconnaît également que l'accent doit être mis sur la mise en œuvre plutôt que sur l'élaboration des politiques et qu'il est nécessaire de mettre au point des mécanismes de responsabilisation efficaces afin d'obliger les autorités municipales à rendre des comptes sur le respect de leurs engagements.

60. La ville de Séoul, en République de Corée, s'est elle-même déclarée «ville des droits de l'homme», à la suite de l'adoption, en 2012, d'un arrêté visant à protéger et promouvoir les droits fondamentaux de ses citoyens. Ce texte crée une Division des droits de l'homme au sein de l'administration municipale, met en place des politiques des droits de l'homme, instaure un Comité des droits de l'homme et un Médiateur des droits de l'homme, chargé de garantir d'accès à des recours en cas de violations des droits protégés. Ce médiateur fait figure de modèle pour d'autres autorités locales du pays. En ce qui concerne le logement, Séoul a adopté des mesures et des directives visant à protéger ses habitants, notamment dans le domaine des expulsions forcées. Ces directives sont basées sur l'Observation générale n° 7 sur les expulsions forcées du Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels et interdisent les expulsions en hiver ou de nuit, imposant également la présence de fonctionnaires lors des expulsions, afin notamment de contrôler si d'éventuelles violations des droits de l'homme se produisent et de proposer des mesures de réparation adaptées aux personnes expulsées.

61. Dans l'esprit des initiatives «ville des droits de l'homme», un certain nombre de villes, ainsi que certaines provinces ou régions, ont spécifiquement intégré le droit à un logement convenable dans leur dispositif de gouvernance locale. Ces évolutions devraient être considérées comme la preuve concrète de l'émergence d'une approche de la mise en œuvre des droits de l'homme allant «de l'échelle locale à l'échelle mondiale».

62. En novembre 2012, la Province de Buenos Aires a adopté une loi sur l'accès équitable à l'habitat (*Ley de acceso justo al habitat*) qui garantit le droit au logement et à un habitat digne et durable, dans l'esprit des constitutions provinciales et nationale et de plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Cette loi fait le lien entre la politique publique du logement et la manière dont les différentes parties prenantes

<sup>58</sup> Un certain nombre de villes ont adopté des chartes municipales des droits de l'homme: la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville (2000), signée par plus de 350 villes européennes, la Charte montréalaise des droits et responsabilités (2006), la Charte de la ville de Mexico pour le droit à la ville (2010), la Charte des droits de l'homme de Gwangju (2012), la Charte de Vienne (2012) et la Charte-agenda mondiale des droits de l'homme dans la cité (2011).

<sup>59</sup> Forum 2011 des villes des droits de l'homme, «Globalizing Human Rights from Below: Challenge of Human Rights Cities in the 21st Century». Disponible à l'adresse [www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Gwangju\\_Declaration\\_on\\_HR\\_City\\_final\\_edited\\_version\\_110524.pdf](http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Gwangju_Declaration_on_HR_City_final_edited_version_110524.pdf).

publiques et privées, y compris les sociétés immobilières, peuvent y participer. Elle exige l'adoption de mesures en vue de lutter contre le manque de logements convenables pour les personnes qui vivent en situation de pauvreté ou ont des besoins spéciaux, et crée des mécanismes de réglementation de la spéculation foncière. Elle fait du droit à un logement convenable, comme du «droit à la ville», des principes de base, aux côtés de la fonction sociale de la terre et de la propriété foncière, du caractère démocratique des processus décisionnels municipaux et de l'importance d'une répartition équitable des bénéfices et des coûts de la croissance urbaine, y compris en matière d'infrastructures.

63. En 2011, la ville de Madison, dans l'État du Wisconsin aux États-Unis, a adopté une résolution reconnaissant le droit au logement comme un droit fondamental. Ce texte impose à la municipalité de promouvoir l'équité en matière de logement, en se référant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, auxquels les États-Unis sont parties. La municipalité est ainsi tenue d'abroger les mesures ayant une incidence discriminatoire sur le plan racial. La résolution appelle en outre à effectuer une évaluation des besoins en matière de logements abordables et accessibles et à élaborer une stratégie de logement adaptable, dotée d'un financement suffisant. Les initiatives de ce type sont particulièrement importantes dans un pays qui n'a pas ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et offrent la possibilité aux autorités locales de s'affirmer comme débiteurs directs de l'obligation de rendre des comptes en matière de respect des normes internationales relatives aux droits de l'homme, même lorsque l'État concerné ne les a pas ratifiées.

64. Les initiatives «ville des droits de l'homme» sont complémentaires et indissociables du «droit à la ville» tel qu'il a été énoncé en 2005 dans la Charte mondiale du droit à la ville. Ce mouvement ne se base pas sur le droit international relatif aux droits de l'homme en vigueur, mais il est né de l'idée que la liberté de construire et reconstruire nos villes et nos personnes, qui constitue l'un de nos droits fondamentaux les plus précieux, compte pourtant parmi les plus négligés. Le projet du «droit à la ville» a donc une portée plus vaste que les initiatives «ville des droits de l'homme» et englobe des valeurs telles que la production sociale du logement/de l'habitat et le droit à un «développement urbain durable et équitable», le droit aux transports publics et à la mobilité et le droit à l'environnement. La Charte mondiale du droit à la ville comporte, par ailleurs, une disposition expresse sur le droit à un logement convenable qui est globalement dans l'esprit de ce droit tel qu'il est formulé dans le cadre du droit international relatif aux droits de l'homme<sup>60</sup>.

65. Le Brésil a été le premier à adopter une loi sur la ville (loi n° 10.257 du 10 juillet 2001) donnant un point d'appui à la lutte contre les inégalités urbaines et introduisant la notion de fonction sociale de la ville et de la propriété. Selon cette loi, les municipalités disposent de compétences larges aux fins de jeter les bases d'un ordre urbain visant à dépasser l'exclusion sociale et la ségrégation spatiale et portant sur le logement mais aussi sur un éventail plus large de problèmes sociaux et environnementaux auxquels les villes se trouvent confrontées. Si son application n'a pas toujours semblé à la hauteur des attentes qu'elle avait suscitées initialement, cette loi a montré combien il était important de faire évoluer le modèle des réformes urbaines vers une approche centrée sur l'humain, en conférant un rôle central aux autorités locales et en associant mobilisation sociale, réformes législatives et changements institutionnels.

<sup>60</sup> Voir à l'adresse [www.urbanreinventors.net/3/wsf.pdf](http://www.urbanreinventors.net/3/wsf.pdf).

## B. Accès à la justice aux échelons local et infranational

66. Le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme a déclaré que la protection des droits de l'homme suppose l'existence de mécanismes indépendants, qui sont cruciaux en ce qu'il contribuent à protéger les droits fondamentaux, mais aussi à renforcer la visibilité du rôle des autorités locales en la matière<sup>61</sup>. On compte parmi les exemples de tels mécanismes locaux, les bureaux locaux ou nationaux des médiateurs, les commissions municipales des droits de l'homme (comme en Bosnie-Herzégovine), les commissions des droits de l'homme à l'échelon national et à l'échelon régional ou provincial dont les compétences couvrent les niveaux infranationaux d'administration, ainsi que les conseils populaires élus au niveau municipal pour traiter les plaintes relatives aux droits de l'homme<sup>62</sup>.

67. L'institution de mécanismes locaux de sauvegarde des droits de l'homme constitue un instrument susceptible de protéger le droit à un logement convenable. Ainsi, le Médiateur portugais ayant reçu un nombre croissant de plaintes relatives au logement a pu agir directement après d'une municipalité pour l'inviter à s'abstenir de procéder à des expulsions et des démolitions et à assurer le suivi de la situation<sup>63</sup>.

68. D'autres mécanismes nouveaux, tels que les contrats de performance qui prévoient des indicateurs et des objectifs socioéconomiques à atteindre par les responsables municipaux<sup>64</sup>, peuvent également être utilisés comme mécanismes de responsabilisation locaux en matière de droit à un logement convenable.

69. À cet égard, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a déclaré que les stratégies de logement nationales basées sur les droits de l'homme constituaient un élément essentiel pour garantir l'exercice du droit à un logement convenable. La Rapporteuse spéciale note que les stratégies infranationales et locales basées sur les droits de l'homme, comportant des objectifs mesurables, des délais et des procédures de plainte, et faisant l'objet de la coordination voulue avec les stratégies nationales, sont tout aussi essentielles à la réalisation de ce droit.

## VIII. Conclusions et recommandations

70. **La réalisation effective du droit à un logement convenable est impossible sans une participation active des autorités locales et infranationales. Parallèlement aux responsabilités cruciales qu'elles se sont vues attribuer ou transférer en matière de droit à un logement convenable dans leurs domaines internes de compétence, des obligations s'imposent à elles au regard du droit international des droits de l'homme.**

71. **Bien que le mouvement en faveur de la décentralisation soit susceptible d'entrer en résonance avec nombre de valeurs fondamentales associées au droit à un logement convenable, notamment l'autonomisation, la participation constructive, le renforcement de la responsabilisation et de la transparence au niveau local, la décentralisation ne joue pas toujours en faveur de la mise en œuvre du droit à un logement convenable. La proximité avec les parties prenantes n'est un élément positif que si l'échelon local et les autres échelons infranationaux d'administration disposent des ressources et des capacités administratives voulues pour s'acquitter des tâches qui**

<sup>61</sup> Voir le rapport intérimaire du Comité consultatif sur le rôle des gouvernements locaux dans la promotion et la protection des droits de l'homme, y compris la prise en considération des droits de l'homme dans les administrations et les services publics locaux (A/HRC/27/59), par. 48.

<sup>62</sup> Réponse de l'Égypte au questionnaire (voir note n° 2 ci-dessus).

<sup>63</sup> Réponse du Médiateur portugais au questionnaire (voir note n° 2 ci-dessus).

<sup>64</sup> Réponse de la Commission des droits de l'homme du Rwanda au questionnaire (voir note n° 2 ci-dessus).

leur ont été confiées, s'ils tiennent compte des droits de l'homme, qu'ils rendent des comptes aux parties prenantes concernées et savent s'adapter à leurs demandes, si des mécanismes participatifs efficaces existent, si les élites locales ne savent pas le jeu de la responsabilité démocratique et si la corruption est combattue.

72. Une approche de la gouvernance locale et de la subsidiarité basée sur les droits de l'homme n'implique pas que les autorités locales soient investies de tous les pouvoirs. Elle suppose au contraire de reconnaître qu'elles 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 actrices centrales de la réalisation du droit à un logement convenable au sein des différents systèmes internes. Les autorités locales sont en mesure de prendre en considération les expériences des groupes marginalisés et d'autres groupes dont les droits ont été bafoués et de trouver des solutions. Elles font office de point de contact principal pour les initiatives locales visant à la production et à l'amélioration de logements et leur permettent d'établir un lien avec des initiatives plus vastes, au niveau régional, national ou international, dans les domaines du financement, du développement et des droits de l'homme.

73. Les compétences exercées par les différents niveaux d'administration ne sont pas indépendantes les unes des autres. Elles appartiennent rarement à des catégories étanches et supposent en général une collaboration entre ces échelons, en sus d'une collaboration avec d'autres acteurs publics ou privés. Elles sont tributaires d'accords entre eux, ou d'initiatives communes, ainsi que des relations qu'ils entretiennent avec les organisations locales et la société civile. Lorsque les programmes de logement, ou d'autres programmes connexes, sont financés par les autorités nationales ou régionales, la réalisation du droit à un logement convenable ne dépend donc pas seulement de l'un ou l'autre des niveaux d'administration concernés, mais aussi des relations qu'ils entretiennent entre eux.

74. Des initiatives novatrices offrent de nouvelles possibilités d'établir un lien entre les normes internationales relatives aux droits de l'homme et la lutte pour le droit au logement au niveau local, et inversement, et donnent lieu au développement de relations nouvelles et constructives entre les échelons locaux d'administration, les groupes locaux et les titulaires de droits.

75. Il demeure impératif de promouvoir et de poursuivre la mise au point de normes internationales adaptées aux échelons infranationaux d'administration. Le critère du caractère raisonnable et les approches novatrices en matière de mesures structurelles de réparation pensées par certains juges nationaux offrent un cadre utile à d'autres juridictions pour l'exécution des obligations des autorités locales et autres autorités infranationales en matière de réalisation progressive du droit à un logement convenable sans discrimination.

76. Conformément aux conclusions ci-dessus, la Rapporteuse spéciale souhaite formuler les recommandations suivantes:

a) Les États devraient encourager l'échelon local et les échelons infranationaux d'administration à participer activement à tous les mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme compétents, y compris aux processus d'examen par les organes conventionnels et aux procédures de plaintes, à l'examen périodique universel et aux procédures spéciales;

b) Lorsqu'ils se penchent sur des questions liées au droit à un logement convenable, les mécanismes internationaux des droits de l'homme devaient accorder davantage d'attention à la manière dont les différents niveaux d'administration sont liés par le droit international relatif aux droits de l'homme et formuler leurs préoccupations et recommandations en conséquence;

c) Les recommandations émanant des mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme devraient être communiquées aux autorités locales et infranationales, accompagnées de demandes de réponses et de mesures de suivi et diffusées auprès des communautés locales sous une forme qui leur soit accessible;

d) Les compétences de tous les échelons d'administration devraient être clairement délimitées et coordonnées conjointement, avec un processus d'examen et de contrôle continu qui permette de veiller à ce que les chevauchements de compétences n'aboutissent pas à priver de l'accès aux services ou aux logements nécessaires les personnes qui en ont besoin. Une assistance devrait être fournie à ces personnes, afin de s'assurer de la coordination des réponses des pouvoirs publics;

e) Tout processus de décentralisation dans le domaine du logement devrait être guidé par les droits de l'homme, notamment le droit à un logement convenable, et les prendre en considération. Les transferts de compétences 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 de l'homme, y compris s'agissant des exigences relatives à la surveillance du respect de ces obligations et à la responsabilité en découlant;

f) Les institutions financières internationales et les organismes et entités des Nations Unies devraient veiller à ce que le droit à un logement convenable soit intégré dans les processus de décentralisation et les initiatives et activités liées au logement. L'ONU-Habitat et d'autres organismes internationaux compétents devraient mettre l'accent sur le droit à un logement convenable lorsqu'ils s'emploient à promouvoir le rôle de l'échelon local et des autres échelons infranationaux d'administration, y compris dans le cadre des activités en cours en lien avec le programme de développement pour l'après-2015, ainsi que des discussions à venir dans le cadre d'Habitat III;

g) Les États doivent veiller à ce que les autorités locales et infranationales disposent de ressources suffisantes, notamment financières, pour pouvoir s'acquitter de leurs missions en étant en mesure de faire face à l'évolution des besoins locaux en matière de logement, en particulier ceux des groupes marginalisés et défavorisés;

h) Les États devraient veiller à ce que le droit à un logement convenable et les droits connexes soient protégés par la loi et s'appliquent aux autorités locales et infranationales. Ils devraient garantir l'accès à la justice, ainsi que des recours utiles, en cas de violation du droit à un logement convenable, tant au niveau local qu'au niveau national;

i) Les États devraient assurer la formation de toutes les autorités locales et infranationales au sujet des obligations qui leur incombent en matière de garantie du droit à un logement convenable, de non-discrimination et de respect des droits fondamentaux connexes, dans le cadre de toutes les décisions, politiques, plans et programmes. Le contrôle juridictionnel exercé sur les décisions administratives et les politiques devrait s'attacher à vérifier qu'elles respectent le droit à un logement convenable et d'autres droits fondamentaux;

j) Les États devraient être encouragés à créer des institutions de protection des droits de l'homme locales et infranationales, en complément des institutions nationales. Ces institutions devraient assurer une surveillance et une protection efficaces du droit à un logement convenable et offrir l'accès à des recours utiles en cas de violation de ce droit aux niveaux local et infranational;

k) À l'échelon local et aux autres échelons infranationaux d'administration le principe de subsidiarité devrait être appliqué et conçu de manière résolument inclusive, conformément au droit à un logement convenable et à la non-discrimination, de sorte que ces différents niveaux d'administration puissent prendre pleinement en considération les droits des groupes marginalisés et défavorisés au sein des communautés locales et défendre leurs intérêts sur le plan national et international;

l) L'échelon local et les autres échelons infranationaux d'administration devraient entreprendre de s'informer sur les mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme et y prendre part, et engager à cet effet un dialogue avec les organisations, la société civile et les institutions de protection des droits de l'homme locales;

m) Les villes et les municipalités devraient envisager d'adopter des chartes prévoyant expressément des garanties en matière de droit à un logement convenable, afin de préciser, réaffirmer ou renforcer les obligations internes et internationales relatives aux droits de l'homme existantes. Ces chartes municipales des droits pourraient prévoir des mécanismes de communication et de surveillance grâce auxquels il serait possible d'identifier les problèmes locaux et d'y remédier en tenant compte des droits de l'homme;

n) La société civile et les organisations locales devraient mettre en place des initiatives locales visant à suivre la réalisation du droit à un logement convenable et élaborer des normes locales en matière de droits de l'homme qui complètent les normes internationales et soient en conformité avec elles;

o) Les groupes locaux de défense du logement et des droits de l'homme pourraient s'employer à mettre au point des solutions innovantes afin de faciliter la mise en œuvre des normes internationales relatives aux droits de l'homme au niveau local, notamment en organisant des auditions ou des groupes de travail locaux. Ils devraient établir un dialogue avec les procédures spéciales sur les questions et préoccupations liées au droit à un logement convenable et à la non-discrimination dans les contextes locaux et infranationaux, notamment par l'intermédiaire de la présentation de communications et à l'occasion des visites dans les pays.