



DOCUMENTS DE TRAVAIL D'HABITAT III

5 - DROIT URBAIN

New York, 31 May 2015





DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LE DROIT URBAIN

MOTS CLÉS

Droit urbain, législation, règles, caractère informel, équité, responsabilité, qualité, efficacité, droits, politique, application.

PRINCIPAUX CONCEPTS

1. Droit urbain

Le droit urbain rassemble les politiques, lois, décisions et pratiques qui régissent la gestion et le développement de l'environnement urbain. Il s'agit d'un domaine aussi large que varié mais qu'il est justifié de prendre en considération dans son ensemble, en raison de l'interaction de ses différents éléments avec l'espace unique, inclusif mais varié qu'est l'environnement urbain. Le droit urbain présente plusieurs caractéristiques importantes :

- Il régit les principales fonctions des villages et des villes et reflète les droits et responsabilités de leurs résidents et des usagers de ces zones urbaines. Ces fonctions sont variées, et comprennent entre autres l'aménagement urbain, les finances municipales, l'administration et la gestion du territoire urbain, l'aménagement d'infrastructures, la mobilité et le développement économique local.
- Il existe à différents niveaux : des droits reconnus à l'échelle internationale - comme le droit au logement - à la législation nationale, en passant par les règlements ou arrêtés municipaux, qui régissent souvent des problématiques locales telles que la prestation de services ou la gestion de l'espace public.
- La terminologie peut varier d'un pays à l'autre, mais le droit peut s'exprimer par différents instruments, qui s'inscrivent principalement dans le cadre des trois catégories suivantes : i) législation primaire ; ii) législation déléguée ou subsidiaire (réglementations émises en vertu de pouvoirs conférés en première législation et incluant en général de nombreuses formes de règlements, codes, décrets, etc.) et iii) également des instruments plus « souples » comme des politiques et instructions administratives de gouvernements de tous niveaux.
- Le droit urbain a souvent un caractère double, associé à une nature technique d'apparence neutre accompagnée d'un aspect social complexe, concernant notamment la diversité des incidences sur les différents groupes au sein de l'environnement urbain. Les répercussions sur les groupes vulnérables, comme les populations pauvres ou celles socialement marginalisées, revêtent un intérêt particulier.
- Il convient de le considérer dans le contexte des institutions et des processus qu'il permet d'établir ou qui sont destinés à encadrer son application.

2. Caractère informel

Il s'agit par définition d'une question liée à la relation des individus et des groupes avec la loi : être informel signifie d'une certaine manière ne pas respecter les lois reconnues. Le caractère informel est souvent le fruit de politiques inadaptées, inappropriées ou inefficaces ou de cadres juridiques qui régulent les activités sur la base d'hypothèses liées à l'environnement socio-économique mais qui ne reflètent pas la réalité du terrain. Dans beaucoup de villes, cela se traduit par une situation où les lois, institutions et politiques



qui régissent les affaires économiques, sociales et politiques refusent à une grande partie de la société la possibilité d'y participer en toute égalité. Il est important de noter que le caractère informel n'implique pas l'absence de système, mais plutôt l'absence de reconnaissance officielle de celui qui existe. Ce sont les normes et institutions locales informelles, y compris celles de nature traditionnelle ou coutumière, qui régissent les vies et les moyens de subsistance.

3. Droit de bonne qualité

L'objectif ultime de tous les législateurs, quelle que soit leur origine, est de produire des lois et règles en mesure de donner un cadre législatif et réglementaire conforme au cadrage fixé par le gouvernement. Cette approche aboutit à une définition de la qualité de la législation, qui va au-delà des traditions juridiques locales : elle désigne la capacité à produire les réformes réglementaires de manière efficace.ⁱ

En résumé, des lois de qualité nécessitent trois éléments fondamentaux :

- i) des politiques claires et adaptées au milieu local ;
- ii) des instruments juridiques bien construits, qui permettent de traduire efficacement les politiques en , qui s'intègrent aux normes nationales et reflètent les engagements internationaux ;
- iii) des processus clairs pour l'évaluation et, si nécessaire, le remaniement des règles et de la législation, en particulier pour éviter des impacts disproportionnés sur les groupes vulnérables.

4. Loi fondamentale

Un défi majeur du droit urbain est sa complexité. En effet, le volume des règles et leur nature technique ne sont souvent pas en rapport avec la faiblesse des ressources disponibles localement. Dans beaucoup de cas, certains aspects du droit urbain ne reflètent pas non plus les priorités politiques. Pour toutes les zones urbaines, et particulièrement pour celles confrontées à une croissance rapide et des enjeux de développement et ne disposant que de capacité institutionnelle et de ressource financière limitée, il est avantageux de se concentrer sur les instruments et outils juridiques qui sont :

- i) nécessaires pour mettre en œuvre les principaux éléments de la politique de développement urbain et
- ii) adaptables aux contraintes de ressource et de capacité disponible pour leur application.

Une fois qu'une zone urbaine dispose d'un système opérationnel basé sur un ensemble d'outils, elle peut envisager en deuxième étape de l'étendre pour intégrer des approches plus détaillées ou exigeantes.

5. État de droit

La [Déclaration universelle des droits de l'Homme](#), reconnaissant que tous les êtres humains disposent de droits et de libertés fondamentales, dispose que « (...) Il est essentiel que les droits de l'Homme soient protégés par un régime de droit pour que l'homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression (...) ».ⁱⁱ

Les interprétations de ce « régime de droit » varient considérablement dans la littérature universitaire mais les Nations Unies utilisent toujours une définition qui inclut l'égalité de traitement et la reconnaissance des droits de l'homme comme conséquence naturelle.

Pour les Nations Unies, l'état de droit désigne un principe de gouvernance selon lequel toutes les personnes, institutions et entités, publiques et privées, y compris l'État lui-même, doivent répondre de lois promulguées



publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et qui respectent les normes internationales en matière de droits de l'Homme. Un tel régime suppose également des mesures propres à assurer le principe de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi, de la séparation des pouvoirs, de la participation à la prise de décisions, de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire et de la transparence des procédures et des processus législatifs.ⁱⁱⁱ

CHIFFRES ET PRINCIPAUX FAITS

- Les agglomérations urbaines qui connaissent la croissance la plus rapide sont les villes de petites et moyennes dimensions (moins de 1 million et entre 1 et 5 millions d'habitants, respectivement) situées en Asie et en Afrique, qui pourraient afficher des croissances atteignant 40 % d'ici 2030. Quelque 80 % des citoyens du monde habitent actuellement dans ces villes.^{iv}
- Le développement urbain se déroule sur des décennies et survit fréquemment à ses architectes, tant au sens littéral que métaphorique. Le droit urbain apporte prévisibilité et ordre au développement urbain, sur une large diversité de perspectives, notamment spatial, sociétal, économique et environnemental ; il contribue aux investissements, aux performances économiques et à la création de richesses.
- Les systèmes juridiques régissent les relations entre les gens, et décrivent les objectifs collectifs, ce qui confère une importance particulière au droit urbain, dans un monde où l'on prévoit que 60 % de la population habitera en ville en 2030.
- Un droit de bonne qualité a le pouvoir de promouvoir l'accès pour les groupes vulnérables aux bénéfices de l'urbanisation, augmentant donc la valeur de ces bénéfices, contribuant à atténuer la pauvreté et promouvant la cohésion sociale.
- Selon les pays, une part variable des personnes démunies ne sont pas protégées par la loi et ne bénéficient pas des opportunités qu'elle offre. Étant donné qu'elles n'ont pas de droits reconnus, elles sont exposées aux abus. Dans le monde entier, on estime que plus de 4 milliards de personnes sont exclues de l'état de droit,^v et beaucoup le sont à cause du caractère informel de leurs habitations et de leurs moyens de subsistance.
- La loi, avec les institutions et les structures financières qu'elle permet de créer, est le principal moyen de mise en œuvre des politiques.
- La loi, notamment dans le contexte de l'état de droit, est le point d'ancrage des droits. Elle constitue également le cadre selon lequel les institutions adoptent les normes qui les régiront et, donc, dont elles doivent répondre.

PROBLEMATIQUE

Les « Stratégies de mise en œuvre » du programme d'Habitat incluent les engagements suivants :

1. remanier les systèmes de réglementation et de législation, les systèmes et normes de planification, ainsi que les réglementations du développement coûteux, vecteurs d'exclusion et restrictifs ;
2. adopter un cadre juridique et réglementaire favorable, basé sur une connaissance, une compréhension et une acceptation renforcées des pratiques existantes et des mécanismes d'action territoriale, pour stimuler les partenariats avec les entreprises privées et la communauté ;



3. mettre en vigueur des cadres institutionnel et juridique pour faciliter et permettre la participation à base large de toutes les populations et de leurs organisations communautaires dans le processus décisionnel qui concerne les stratégies, les politiques et les programmes des centres humains.

Politique

Le remaniement des lois et des règles a connu un succès mitigé, car les modèles dominants du droit urbain sont restés les mêmes en substance qu'il y a vingt ans, voire quarante ans.

1. Le nombre de cadres juridiques urbains novateurs et pertinents sur le plan local, dans des domaines comme l'aménagement urbain et le contrôle du développement, reste relativement faible, en particulier dans les cas de d'espaces urbains aux institutions et ressources limitées.
2. Le droit urbain reste un domaine hautement segmenté et complexe, dans lequel les secteurs techniques sont analysés de façon isolées les uns des autres, de même que les facteurs institutionnels, financiers et sociaux, qui en déterminent pourtant l'efficacité.
3. Le transfert international de bonnes pratiques , dont la duplication d'instruments juridiques reste l'approche prévalente pour développer le droit urbain. Il ne parvient que rarement à refléter les pratiques et cultures locales et présente des opportunités limitées, voire inexistantes, en termes d'ajustement .
4. Les interventions réussies en droit urbain sont le plus souvent construites à partir d'ajustements progressifs ou de réorientation des pratiques existantes sur le terrain, plutôt qu'à partir de changements drastiques.
5. Le droit urbain continue à manquer de ressources, en particulier en termes de temps. Les lois qui ont une incidence importante sur la vie des gens et sur le tissu des zones urbaines ne devraient pas être rédigées et approuvées en l'espace de quelques jours.
6. Lorsque le programme Habitat II a été adopté en 1996, le droit du développement était perçu comme un instrument susceptible de générer le développement, synonyme de croissance économique et outil principal pour lutter contre la pauvreté. Un accent particulier était mis sur la déréglementation et sur le lien entre équité et développement social avec la croissance économique rapide. Les opinions en matière de droit et de développement ont évolué, mais cette évolution n'est en général pas reflétée dans la loi.
7. La planification urbaine le contrôle du développement et l'investissement en infrastructures sont tous étroitement liés aux lois et politiques en matière de droits de propriété et du degré auquel ces droits peuvent être exercés de manière indépendante et réglementés dans l'intérêt général.

Connaissance et opérations

1. Un droit pertinent sur le plan local est en mesure d'accompagner la transformation de l'urbanisation. Le cadre juridique urbain est souvent dominé par des considérations techniques et doit aussi intégrer les besoins locaux et la capacité des institutions.
2. La planification urbaine peut permettre de constituer un cadre à long terme du développement, en se concentrant sur un nombre limité d'éléments dont : la gestion foncière ; la réglementation de l'espace public ; un système cadastral ; un code de construction simple et, idéalement, un système de partage des profits de l'aménagement et des coûts d'infrastructure. D'autres mécanismes, comme des règles de zonage, peuvent être introduits ultérieurement, lorsqu'existent capacité et ressources.



3. Le droit urbain devrait mettre l'accent sur les processus institutionnels et mieux refléter le fait que l'administration publique est le canal via lequel les gouvernements municipaux et locaux traduisent les objectifs du développement durable.
4. Le fonctionnement de l'administration publique doit être régulé, pour permettre la prestation des services publics, et notamment :
 - avec les acteurs externes (citoyens, autorités, institution et organisations publiques) ainsi que
 - les relations internes à l'administration (droits et devoirs officiels, conditions de service, dispositions contractuelles, etc.). Dans ce contexte, des codes déontologiques/de conduite peuvent jouer un rôle important dans la promotion du professionnalisme et du comportement éthique des administrations municipales.
5. Dans beaucoup de zones urbaines, une large part de la population est concernée par le caractère informel, de l'emploi, du logement ou du régime d'occupation du foncier. Ces secteurs informels sont caractérisés par une absence d'autorisation légale, de titres de propriété et de contrôle réglementaire. Les résidents des logements informels peuvent ne jouir d'aucun droit reconnu, et cela les expose donc à une menace d'expulsion permanente. Les entreprises informelles fonctionnent sans autorisation et ne sont pas soumises à la fiscalité.
6. On reconnaît de plus en plus la nature plurielle des cadres juridiques urbains et du rôle de ces systèmes pluralistes dans la promotion de l'intégration et des opportunités pour les populations les plus vulnérables. Les cadres juridiques et réglementaires sont conçus pour l'économie formelle et, bien trop souvent, ne parviennent pas à protéger, soutenir et reconnaître les contributions des travailleurs informels, les excluant des cadres de droits et de responsabilités au lieu de les y inclure.
7. La plupart du temps, les instruments juridiques ne parviennent pas à maintenir et à garantir l'accès à un espace public adapté, ce qui entraîne sa réduction progressive et un accès restreint en cas de privatisation.
8. Les mécanismes d'approvisionnement en foncier urbanisé n'ont pas pu suivre le rythme de la croissance urbaine. Les contraintes réglementaires sur l'offre foncière, comme l'offre de terrains inadaptés, et des règlements arbitraires ou discrétionnaires (densité, COS, dimension des parcelles), limitent le développement urbain et l'offre en logements abordables.
9. Le droit urbain se concentre souvent sur les droits de propriété et les propriétaires, occultant donc les locataires et les occupants informels, et créant des structures qui ne reflètent pas l'équilibre social du terrain.
10. Des mécanismes visant à encourager le développement et l'investissement privés, ainsi qu'à diminuer la dépendance aux financements publics, sont vitaux pour accélérer le développement urbain durable mais doivent être conçus pour garantir aux citoyens pauvres leur part des bénéfices du développement et leur éviter toute forme d'exclusion.
11. L'impartialité, l'équité et l'inclusion peuvent également être promues par des outils financiers efficaces, qui prennent en compte la plus-value de l'aménagement pour le bénéfice des pauvres, et de la société en général.



Participation

La participation de toutes les populations et organisations communautaires au processus décisionnel demeure un défi.

1. La participation est de plus en plus reconnue comme un élément important dans la formulation, et le remaniement des lois ; à la fois en tant que droit et en tant qu'élément susceptible de renforcer l'efficacité du résultat.
2. La capacité de rendre compte, et l'état de droit plus généralement, est fondamentale pour une participation significative aux processus décisionnels.
3. Des mécanismes alternatifs de résolution des conflits, comme les médiateurs, devraient être introduits pour améliorer l'accès à la justice et renforcer la responsabilité de la manière la plus efficace et juste possible.
4. Il existe un besoin permanent que le cadre juridique reconnaisse le besoin d'accès pour des publics divers et qu'ils incluent au moins les pouvoirs judiciaire et législatif ainsi que le public (entendu au sens de ceux susceptibles d'en subir l'incidence raisonnable, spécialistes et non-spécialistes inclus).

LEVIERS D'ACTION

1. Un droit urbain de bonne qualité accroît l'efficacité du gouvernements national et local et la contribution des citoyens ; des schémas de mise en œuvre réalistes y participent également.
2. L'efficacité du droit urbain dépend d'instructions claires et cohérentes en matière de politique et de législation, de l'adéquation de l'instrument juridique sélectionné , de l'efficacité des mécanismes proposés, mais, par-dessus tout, de leur pertinence et leur adaptation locale.
3. Les structures institutionnelles et les procédures sont indispensables à toutes normes techniques et sont pour l'essentiel déterminées par la loi. Lorsqu'elle est soigneusement étudiée et testée durant sa phase de conception, l'efficacité des structures institutionnelles et des procédures peut être largement améliorée.
4. Reconnaissance que l'accent placé sur la loi fondamentale constitue le soutien le plus efficace au développement urbain durable. Les gouvernements devraient identifier l'ensemble minimal d'instruments et d'outils nécessaires pour constituer le cadre juridique, en mettant plus particulièrement l'accent sur les besoins des espaces urbains de petite et moyenne dimension pour lesquelles institutions et ressources financières sont limitées. Pour ces espaces, la priorité doit être placée sur les les règles d'urbanisme qui auront le plus grand impact social et économique. Les droits et la protection des groupes vulnérables doivent être un élément central de l'évaluation de ces impacts.
5. Le pouvoir législatif et l'interprétation juridique des lois locales et nationales influencent de manière significative la mise en œuvre des politiques sur le terrain. Ces pouvoirs, souvent hautement discrétionnaires, se développent dans des situations de faible gouvernance , et il est donc nécessaire de trouver le juste équilibre entre responsabilité et pouvoir discrétionnaire.
6. Des normes nationales et internationales, en particulier concernant l'état de droit et les droits de l'Homme, devraient être intégrées aux instruments et aux pratiques administratives, et l'efficacité de cette intégration devrait faire l'objet d'examens réguliers.
7. Les finances municipales font l'objet d'un document de travail distinct, mais le besoin de reconnaître



explicitement dans les lois un ensemble d'outils de financement municipal à même d'apporter une autonomie locale et de les relier aux structures institutionnelles et aux objectifs politiques revêt une importance fondamentale.

PLATEFORMES ET PROJETS

1. Thème de la législation urbaine, ONU-Habitat. La législation urbaine est l'une des priorités du plan stratégique d'ONU-Habitat. Voir : <http://unhabitat.org/urban-themes/urban-legislation/>.
2. Réseau juridique urbain. Une initiative sous l'égide d'ONU-Habitat, menée en partenariat avec le réseau Global Land Tool pour apporter des informations secondaires en droit urbain et faire le lien avec ceux qui travaillent sur le terrain. Voir : <http://www.uln.gltm.net/>.
3. Le Réseau d'information en ligne de l'ONU sur l'administration et les finances publiques. En 1999, la Division de l'administration publique et de la gestion du développement du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU a été mandatée par l'Assemblée générale pour établir ce réseau (l'UNPAN). L'UNPAN est un réseau en ligne qui établit des liens entre les institutions régionales et nationales consacrées à l'administration publique, et facilite ainsi l'échange d'informations, le partage d'expériences et la formation, dans le domaine de la politique et de l'administration du secteur public. Voir : <http://www.unpan.org/>.
4. Le Groupe de coordination et de conseil sur l'état de droit des Nations Unies (RoLCRG). Le RoLCRG est appuyé par le Groupe de l'état de droit du Cabinet du Secrétaire général et se charge de la coordination et la cohérence globale de l'état de droit au sein du système des Nations Unies. Voir : http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=6.
5. Le Forum mondial sur la loi, la justice et le développement. Soutenu par la Banque mondiale, ce Forum vise à proposer un forum novateur et dynamique permanent pour permettre d'échanger les connaissances. Voir : <http://www.globalforumljd.org/>.
6. Les procédures spéciales du Conseil des droits de l'Homme regroupent des experts indépendants en droits de l'Homme, chargés d'établir des rapports et de conseiller en matière de droits de l'Homme. Voir : <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcompage.aspx>
7. Les organes conventionnels s'occupant des droits de l'Homme sont des commissions d'experts indépendants qui surveillent la mise en œuvre des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme. Voir : <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>.

- i Xanthaki, H., Quality of Legislation: an achievable universal concept or an utopian pursuit? in Mader and Tavares de Almeida (eds), 'Quality of Legislation: Principles and Instruments. Proceedings of the Ninth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Lisbon, June 24th – 25th, 2010' (Nomos, 2011).
- ii Universal Declaration of Human Rights (1948), preambular paragraph 3. See, <http://www.un.org/en/documents/udhr/>. Website last checked May 2015.
- iii UN Secretary-General, The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies: Report of the Secretary-General, U.N.Doc. S/2004/616 (Aug. 23, 2004), para. 6.
- iv United Nations (2014), World Urbanization Prospects: The 2014 Revision (New York: The UN Department of Economic and Social Affairs).
- v CLEP and UNDP (2008), Making the Law Work for Everyone: Volume 1: Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor (CLEP).



Les Documents de Travail d'Habitat III ont été rédigés par l'Équipe de Travail des Nations Unies, un groupe constitué d'agences et programmes de l'ONU contribuant conjointement à l'élaboration du Nouveau Programme pour les villes. Les Documents de Travail furent finalisés lors d'ateliers dédiés à l'Équipe de Travail de l'ONU qui ont eu lieu à New York du 26 au 29 Mai 2015.

This Issue Paper has been led by UN-Habitat with contributions from UNESCO.

La traduction des Documents de Travail en Français a été facilitée par le Gouvernement Français.