



# Assemblée générale

Distr. générale  
31 juillet 2014  
Français  
Original : anglais

---

## Soixante-neuvième session

Point 69 c) de l'ordre du jour provisoire\*

### **Promotion et protection des droits de l'homme : situations relatives aux droits de l'homme et rapports des rapporteurs et représentants spéciaux**

## **Droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement**

### **Note du Secrétaire général**

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, Catarina d'Albuquerque, présenté en application des résolutions 16/2 et 21/2 du Conseil des droits de l'homme.

---

\* A/69/150.



## Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement

### *Résumé*

La Rapporteuse spéciale soumet le présent rapport à l'Assemblée générale en application des résolutions 16/2 et 21/2 du Conseil des droits de l'homme. Le rapport porte sur le droit à la participation dans le cadre de la réalisation des droits à l'eau potable et à l'assainissement, en soulignant que les États ont l'obligation de garantir la participation. L'importance de la participation est reconnue depuis longtemps dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Il existe d'excellents exemples de processus participatifs, mais il s'agit souvent de cas isolés plutôt que de mécanismes institutionnalisés.

La Rapporteuse spéciale s'efforce de donner des éléments d'information sur ce qu'implique le droit à la participation, quels éléments sont déterminants pour assurer une participation active, libre et constructive, et en quoi consiste la participation à divers niveaux de la prise de décisions. Elle admet que les processus participatifs constituent un pari. En particulier, lorsque ces processus ne s'attaquent pas aux structures de pouvoir profondément enracinées et à l'exclusion, ils risquent de renforcer et de « légitimer » les inégalités. En revanche, lorsqu'ils sont efficaces et ouverts à tous, les améliorations sur le plan de la pérennité et de l'autonomisation sont appréciables.

## I. Introduction

1. La Rapporteuse spéciale soumet le présent rapport à l'Assemblée générale en application des résolutions 16/2 et 21/2 du Conseil des droits de l'homme. Le rapport examine le droit à la participation dans le cadre des droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement. Durant son mandat, la Rapporteuse spéciale a pu constater les effets positifs d'une participation authentique pour garantir des résultats plus durables et plus largement partagés, ainsi que les problèmes persistants provenant du manque de participation réelle.

2. On trouve de nombreux exemples positifs de processus participatifs dans le secteur de l'eau et l'assainissement. Mais il semble qu'il s'agit là de cas isolés, plutôt que de modèles systématiques propres à garantir la participation à tous les niveaux. La participation, loin d'être un événement unique, est un processus continu. Institutionnaliser une participation authentique et l'ancrer dans la culture politique n'est pas tâche aisée mais, comme la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté l'a fait observer, si cela est fait correctement, les bienfaits en ce qui concerne le renforcement de la vie publique et l'aptitude de la population à prendre des décisions autonomes et à revendiquer et exercer ses droits, ainsi qu'à en assurer la pérennité, sont clairs (A/HRC/23/36, par. 16 à 18).

3. La Rapporteuse spéciale déplore que la « participation » ne soit parfois qu'une façade. Lorsque ces processus ne tiennent pas compte des relations de pouvoir, notamment des liens hiérarchiques, des structures patriarcales et des mécanismes d'exclusion qui sont profondément enracinés, ils peuvent perpétuer, voire renforcer, les inégalités. Un processus soi-disant « participatif » peut donner une légitimité aux inégalités persistantes. Il serait naïf d'affirmer que la participation permet de développer le pouvoir d'agir : la prise de pouvoir ne se fait pas de manière automatique, et il se peut que la plus grande difficulté pour réaliser le droit à la participation soit de s'assurer que chacun peut l'exercer sur la base de l'égalité.

4. La participation est un droit de l'homme. C'est donc une obligation qu'il faut respecter. Qui plus est, la participation présente de nombreux avantages, en termes d'autonomisation et de pérennité. C'est un élément déterminant pour garantir la démocratie, ainsi que pour renforcer l'autonomie, le pouvoir d'action et la dignité de la population.

5. Plusieurs instruments fournissent des indications détaillées sur la participation dans des domaines particuliers ou pour certains groupes de population, mais l'on dispose de peu d'informations sur tous les domaines de la prise de décisions concernant l'eau et l'assainissement du point de vue des droits de l'homme. Ainsi, quelles sont les normes minimales pour garantir le droit à la participation? Que signifie une participation active, libre et constructive, et comment peut-elle être réalisée? Comment peut-on faire intervenir systématiquement la participation à tous les niveaux, pour tous les groupes de population?

6. Le débat sur la participation se tient en grande partie dans le cadre de la coopération pour le développement; les donateurs et les organisations non gouvernementales et internationales étant invités à adopter une méthode de programmation axée sur les droits de l'homme et la participation. Reconnaissant que ces acteurs jouent des rôles importants, le présent rapport se concentre sur la participation aux processus nationaux. Ces processus revêtent la plus haute

importance pour la réalisation du droit à la participation, et d'autres acteurs devraient aider les États à les développer.

7. Afin d'étayer ses vues sur la question, la Rapporteuse spéciale a convoqué une consultation d'experts issus d'horizons différents en vue de regrouper des données techniques et les connaissances tirées de l'expérience. Elle a aussi envoyé un questionnaire sur la participation à la réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement et a reçu plus de 50 réponses d'États et d'autres parties prenantes<sup>1</sup>.

8. Le présent rapport définit le fondement juridique du droit à la participation, puis il examine un certain nombre d'éléments à mettre en place pour que la participation soit « active, libre et constructive » et recense les difficultés rencontrées pour garantir la participation. Il se penche ensuite sur la participation à différents niveaux de la prise de décisions et se termine en présentant plusieurs recommandations.

## **II. Fondement juridique du droit à la participation**

9. Le droit à la participation est consacré dans de nombreux instruments des droits de l'homme. La Déclaration universelle des droits de l'homme dispose à l'alinéa a) de son article 21 que toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays. Par ailleurs, la Déclaration sur le droit au développement, qui en est venue à exercer une influence déterminante sur la conception de la participation, affirme à l'alinéa 3 de son article 2 que la participation doit être « active, libre et utile ».

10. L'alinéa a) de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit le droit « de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ». En interprétant cette disposition, le Comité des droits de l'homme a indiqué au paragraphe 5 de son observation générale n° 25 (1996) que « la direction des affaires publiques a trait à l'exercice du pouvoir politique. Elle comprend l'exercice des pouvoirs législatif, exécutif et administratif. Elle couvre tous les aspects de l'administration publique ainsi que la formulation et l'application de mesures de politique générale aux niveaux international, national, régional et local ».

11. Les traités adoptés après le Pacte international élargissent le concept de la participation. Les alinéas b) et c) de l'article 7 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes garantissent le droit égal des femmes « de prendre part à l'élaboration de la politique de l'État et à son exécution » et « de participer aux organisations et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays ». Et l'alinéa 2 a) de l'article 14 précise que les femmes des zones rurales ont le droit de « participer à l'élaboration et à l'exécution des plans de développement à tous les échelons ».

12. L'article 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant garantit le droit de l'enfant à être entendu et à voir ses opinions prises en considération. En exigeant que les enfants aient non seulement la possibilité d'exprimer leur opinion sur toute

---

<sup>1</sup> Pour de plus amples informations, voir : [www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/ContributionsParticipation.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/ContributionsParticipation.aspx).

question les intéressant, mais également que leur opinion soit dûment prise en compte, la Convention s'efforce de faire en sorte que la participation des enfants soit utile<sup>2</sup>.

13. « La participation et l'intégration pleines et effectives à la société » sont l'un des principes généraux de la Convention relative aux droits des personnes handicapées [art. 3 c)]. L'article 29 de la Convention, qui porte sur la participation à la vie politique et à la vie publique, énonce les mesures que les États doivent prendre pour « faire en sorte que les personnes handicapées puissent effectivement et pleinement participer à la vie politique et à la vie publique sur la base de l'égalité avec les autres ».

14. La Convention de 1989 relative aux peuples indigènes et tribaux (n° 169) de l'Organisation internationale du Travail, à ses articles 6 et 7, définit la participation comme un élément essentiel. L'alinéa 1 b) de son article 6 affirme qu'en appliquant les dispositions de la Convention, les gouvernements doivent « mettre en place les moyens par lesquels lesdits peuples (autochtones) peuvent, à égalité au moins avec les autres secteurs de la population, participer librement ». La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones prévoit une norme beaucoup plus ambitieuse, exigeant « un consentement préalable donné librement et en connaissance de cause », pour diverses questions relevant de la Déclaration.

15. En Europe, l'alinéa i) de l'article 5 du Protocole sur l'eau et la santé à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau) de la Commission économique pour l'Europe définit « l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel concernant l'eau et la santé » comme un principe, et il est précisé aux alinéas 5) b) et 2) de l'article 6 que le public doit participer à la définition des objectifs et à l'élaboration des plans de gestion de l'eau. Qui plus est, la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) garantit le droit de participer aux décisions relatives à des activités particulières, à l'élaboration de plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement, et à la mise au point de lois (art. 6 à 8). Des efforts sont actuellement menés en vue d'élaborer un instrument analogue sous les auspices de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes<sup>3</sup>. La Rapporteuse spéciale salue ces progrès.

16. Il existe d'autres instruments régionaux, notamment la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples [art. 13 1)], la Convention américaine relative aux droits de l'homme [art. 23 1) a)], la Charte démocratique interaméricaine (art. 2) et le premier Protocole à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) concernant le droit à des élections libres (art. 3). L'article 9 du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique prévoit que les femmes doivent participer sur un pied d'égalité à la vie politique et à la prise de décisions. En outre, le droit à la participation est consacré dans de nombreux systèmes juridiques nationaux.

17. Le droit à la participation est fermement ancré dans le droit des droits de l'homme. Commenant par des dispositions plutôt générales sur la participation à la

<sup>2</sup> Comité des droits de l'enfant, observation générale n° 12 (2009), par. 28.

<sup>3</sup> Voir [www.eclac.cl/rio20/principio10/default.asp?idioma=IN](http://www.eclac.cl/rio20/principio10/default.asp?idioma=IN).

conduite des affaires publiques, les textes adoptés récemment énoncent de manière plus détaillée les conditions à satisfaire. Les instruments relatifs aux droits de l'enfant, aux droits des personnes handicapées et aux droits des autochtones répondent aux problèmes particuliers de certains groupes. Ils marquent aussi une tendance allant dans le sens d'une interprétation plus large et plus fondée du concept, qui exige une participation ouverte, active, libre et constructive dans tous les domaines et à tous les stades.

### **III. Éléments d'une participation active, libre et constructive**

18. Une participation active, libre et constructive exclut toute forme de participation symbolique, le simple partage d'informations ou des consultations superficielles. Le présent chapitre définit les éléments essentiels d'une participation active, libre et constructive, l'objectif étant de préciser le sens de la participation vue sous l'angle des droits de l'homme.

#### **A. Associer la population à la définition des conditions d'engagement**

19. Les participants doivent participer à la définition des conditions de la participation, de la portée des sujets et des questions à aborder, de leur formulation et leur enchaînement, et des règles de procédure. Le pouvoir de participer à la définition des conditions d'engagement joue un rôle important pour ce qui est d'orienter le débat. Le fait de ne pas pouvoir intervenir dans la conception du processus même d'engagement peut aboutir à ce que certains points fassent l'objet de décisions tacites à l'avance et soient totalement exclus de l'espace de participation. Le choix du mode d'engagement détermine si le public sera disposé à participer et s'il sera en mesure de le faire. Il faut donc s'efforcer d'associer les habitants aux décisions concernant le lieu et le moment des réunions, et l'équilibre à trouver entre le recours aux outils électroniques et les contacts directs.

#### **B. Créer un espace de participation**

20. Dans certains cas, la gouvernance participative autonome s'est avérée utile; la population s'est mobilisée efficacement afin d'influer sur l'élaboration des politiques. Les Californiens se sont ainsi mobilisés avec succès pour faire adopter le projet de loi 685 (Assembly Bill), qui consacre le droit à l'eau. Les habitants de la Central Valley ont créé une coalition d'ONG, la Safe Water Alliance, et ont engagé les parlementaires à agir en leur nom<sup>4</sup>. Dans le bidonville de Rupnagar au Bangladesh, un club de filles encourage les habitantes du quartier à adopter des pratiques saines en matière d'hygiène féminine. Ses membres fabriquent des serviettes hygiéniques et font du porte à porte en vue de promouvoir un comportement hygiénique (voir A/HRC/15/55 et Corr.1, par. 69); elles ont également mené des négociations et ont obtenu d'être raccordées au réseau d'eau.

---

<sup>4</sup> International Human Rights Law Clinic. *The Human Right to Water Bill in California: An Implementation Framework for State Agencies* (Berkeley, University of California, faculté de

21. Les États doivent offrir la possibilité d'élaborer de telles initiatives et d'y participer. Ils ne peuvent toutefois justifier leur inaction en imposant tout le fardeau aux citoyens qui prennent ces initiatives. Les États ont l'obligation d'encourager la participation et de créer des possibilités de participer dès le début des délibérations sur une mesure particulière et avant la prise de toute décision, même s'il s'agit d'une décision de fait; lorsque des décisions préliminaires sont prises ou que des promesses sont faites, il devient beaucoup plus difficile de s'entendre sur l'issue du processus. Les espaces de participation devraient être à la fois formels (référendums ou enquêtes publiques, par exemple) et informels.

### **C. Permettre à la population d'avoir accès aux processus participatifs**

22. Les États doivent non seulement créer ou promouvoir des espaces de participation, mais ils doivent aussi permettre à la population d'éliminer les obstacles pour accéder aux processus de délibération. Les citoyens doivent recevoir des informations sur la manière d'accéder à ces espaces et sur les procédures à suivre pour y participer. Un expert a interprété l'article 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant en ce sens qu'il faut un « espace » et une « voix », c'est-à-dire que l'enfant doit avoir la possibilité d'exprimer son opinion, avec l'aide nécessaire<sup>5</sup>. Le Comité des droits de l'enfant indique que « les personnes chargées d'entendre l'enfant doivent veiller à ce qu'il soit informé de son droit d'exprimer son opinion sur toute question l'intéressant. [...] La personne chargée de rendre la décision doit préparer suffisamment l'enfant avant l'audience, [...] et elle doit tenir compte des opinions de l'enfant à cet égard »<sup>6</sup>. L'article 29 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées exige que les États parties fassent en sorte que les personnes handicapées puissent effectivement et pleinement participer à la vie publique et demande à ceux-ci de promouvoir activement un environnement à cette fin.

23. Il est possible que l'obstacle le plus persistant à la participation réside dans l'obligation de surmonter une culture marquée par des attentes modestes et le cynisme, attitudes partagées tant par la population que par les autorités. Les États devraient revoir les mesures d'incitation prévues pour les fonctionnaires de sorte que ceux-ci soient récompensés lorsqu'ils favorisent une réelle participation, plutôt que de considérer qu'il suffit de cocher mécaniquement une case sur une liste de contrôle. Une formation portant sur la facilitation et l'acquisition de compétences interpersonnelles peut s'avérer nécessaire.

24. Favoriser la participation peut prendre de nombreuses formes. Ainsi, pour aider les villageois à élaborer eux-mêmes leurs plans de développement à la fin des années 90, l'État du Kerala (Inde) a organisé des séminaires en vue d'enseigner des notions de base pour la conduite d'évaluations et la formulation de plans de

---

droit, mai 2013). Peut être consulté à l'adresse suivante : [www.law.berkeley.edu/files/Water\\_Report\\_2013\\_Interactive\\_FINAL.pdf](http://www.law.berkeley.edu/files/Water_Report_2013_Interactive_FINAL.pdf).

<sup>5</sup> Laura Lundy, « Voice is not enough: conceptualizing article 12 of the United Nations Convention on the Right of the Child », *British Educational Research Journal*, vol. 33, n° 6 (décembre 2007), p. 933.

<sup>6</sup> Comité des droits de l'enfant, observation générale n° 12 (2009), par. 41.

développement<sup>7</sup>. D'autres obstacles peuvent avoir trait à la langue, à la capacité de lire et d'écrire, au moment et au lieu choisis pour les réunions, au système d'enregistrement anticipé et à l'accès physique. Il faut ménager suffisamment de temps pour le processus participatif. Si les délais fixés pour recevoir les contributions du public sont trop courts, certains acteurs intéressés peuvent se trouver exclus. La Convention d'Aarhus exige que le public concerné soit informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu [art. 6 2)].

#### **D. Garantir une participation libre et en toute sécurité**

25. La libre participation exclut toute forme de coercition ou d'incitation directe ou indirecte. Les participants doivent être à l'abri de toute manipulation ou intimidation. Aucune condition ne saurait être imposée, comme par exemple lier l'accès à l'eau et à l'assainissement à la participation à une audition publique. La participation ne peut pas être garantie par des pots-de-vin ou la promesse d'une récompense<sup>8</sup>.

26. Il faut pouvoir participer en toute sécurité. Les citoyens ne doivent pas faire l'objet de menaces ou se sentir menacés lorsqu'ils assistent à des réunions ou participent à toute autre forme de processus. Ils doivent pouvoir exprimer leurs préoccupations librement et demander des informations sans crainte d'être victimes de représailles ou de discrimination. Certains d'entre eux, notamment les prostituées, les migrants sans papiers, les victimes de la traite ou les demandeurs d'asile déboutés, doivent faire face à des obstacles particuliers et craignent de s'exposer lorsqu'ils participent à des processus officiels. De même, dans beaucoup de pays, il arrive que les éboueurs ne souhaitent pas qu'on révèle leur identité à cause des préjugés s'attachant à leur occupation. Les États doivent prendre des mesures particulières pour permettre aux citoyens de participer sans crainte de voir leur statut révélé, en permettant notamment une participation anonyme.

#### **E. Garantir l'accès à l'information**

27. Participer exige d'être informé. Le public doit avoir accès à des informations sur les questions en jeu afin qu'il puisse se forger une opinion. Il faut assurer un plein accès à l'information sur un pied d'égalité, sans en favoriser certains et en exclure d'autres<sup>9</sup>. Pour garantir l'accès dans des conditions d'égalité, l'information doit être accessible, claire et cohérente. Elle doit être présentée sous différentes formes et dans la langue voulue. Cela implique de communiquer par divers canaux et médias tels que la radio, des photographies et des exposés oraux; se borner à afficher des données en ligne ne rend pas l'information accessible à tous. Pour que

---

<sup>7</sup> Archon Fung et Erik Olin Wright, « Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance », *Politics and Society*, vol. 29, n° 1 (mars 2001), *Political Sociology*, p. 16.

<sup>8</sup> Lignes directrices sur le consentement libre, informé et préalable (Genève, programme ONU-REDD, programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts, 2013), p. 18 (ci-après dénommées Lignes directrices ONU-REDD). Peuvent être consultées à l'adresse suivante : [www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=8717&Itemid=53](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8717&Itemid=53).

<sup>9</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 15 (2003) sur le droit à l'eau, par. 48.



le public puisse comprendre et vérifier l'information présentée, il faut lui donner la possibilité d'apporter sa contribution longtemps à l'avance<sup>10</sup>. Le coût ne doit pas être un obstacle pour accéder à l'information. La Convention d'Aarhus exige expressément que le public puisse consulter gratuitement les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel [art. 6 6)].

28. L'information doit être objective : elle doit passer en revue les effets positifs et négatifs éventuels des mesures examinées, et exhaustive : elle ne doit pas laisser de côté des éléments importants<sup>11</sup>.

29. L'accès à l'information doit être guidé par le principe de divulgation maximale. Les exceptions doivent être rares et inspirées par un objectif légitime<sup>12</sup>. Les organismes publics doivent publier l'information en amont plutôt que de se borner à réagir aux crises ou à répondre aux plaintes. Les demandes d'information doivent être traitées rapidement et équitablement. L'État doit veiller à ce que le droit à la participation ne soit pas remis en cause pour des raisons de confidentialité commerciale, qui doit être limitée aux intérêts légitimes. Les réunions des organismes publics devraient être généralement ouvertes au public<sup>13</sup>.

## **F. Donner une possibilité raisonnable d'influer sur la prise de décisions**

30. Pour garantir une participation constructive, il faut veiller à ce que les opinions du public soient prises en compte et influent sur les décisions. Souvent, les consultations visent à obtenir le consentement du public plutôt qu'à l'associer à la conception des mesures. Si les citoyens sont autorisés à faire entendre leur voix sans pouvoir exercer une influence<sup>14</sup>, c'est-à-dire s'ils sont associés à des processus qui n'ont pas d'effet sur l'élaboration des politiques, le risque de frustration est énorme. La Convention d'Aarhus exige que les organismes publics prennent dûment en considération les résultats de la procédure de participation du public et informent le public de la décision prise, ainsi que des motifs et des considérations sur lesquels la décision est fondée [art. 6, 8) et 9)]. S'agissant des droits de l'enfant, il est nécessaire que les enfants soient entendus et qu'ils puissent influencer sur l'issue du processus, c'est-à-dire que leurs opinions doivent être écoutées et qu'il doit y être donné suite<sup>15</sup> selon qu'il convient. L'enfant doit être informé de l'issue du processus et de la manière dont son opinion a été prise en considération<sup>16</sup>.

31. Le processus ayant précédé l'adoption par le Brésil de son plan national pour l'eau et l'assainissement est un bon exemple de pratique optimale : le Gouvernement a publié un compte rendu de toutes les contributions reçues, en

<sup>10</sup> Convention d'Aarhus, al. 2) de l'article 6. Lignes directrices ONU-REDD, p. 19 (en anglais).

<sup>11</sup> Lignes directrices ONU-REDD, p. 19 (en anglais).

<sup>12</sup> Art. 19, *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*, International Standards Series (Londres, 1999), p. 5 (en anglais). Peut être consulté à l'adresse suivante : [www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf](http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf).

<sup>13</sup> Voir art. 19, *The Free Flow Principles: Freedom of Expression and the Rights to Water and Sanitation*, International Standards Series (Londres, 2014), p. 9 (en anglais).

<sup>14</sup> John Gaventa, « Introduction: exploring citizenship, participation and accountability, *IDS Bulletin*, vol. 33, n° 2 (2002), p. 1 (en anglais).

<sup>15</sup> Lundy, p. 933.

<sup>16</sup> Comité des droits de l'enfant, observation générale n° 12 (2009), par. 45.

indiquant que plus de deux tiers des recommandations avaient été intégrées au plan et en expliquant pourquoi les autres avaient été laissées de côté (A/HRC/27/55/Add.1, par. 93). Dans le même esprit, les autorités de la Toscane (Italie) sont tenues de répondre aux propositions formulées concernant les grandes orientations et d'expliquer pourquoi celles-ci sont adoptées ou rejetées<sup>17</sup>.

#### **IV. Difficultés à garantir la participation**

32. Un certain nombre de difficultés se posent lorsqu'il s'agit de garantir la participation. Des efforts considérables peuvent s'avérer nécessaires pour faire en sorte que toutes les personnes concernées aient la possibilité d'influer sur la prise de décisions et que les structures du pouvoir évoluent; mais il y a aussi d'autres problèmes.

##### **A. Renforcement de la démocratie représentative par la participation directe**

33. D'aucuns estiment que la participation directe est inutile si des structures garantissant la démocratie représentative sont en place. Les décisions prises par les représentants élus seraient déjà considérées comme légitimes, étant donné le mandat conféré par l'électorat. Toutefois, l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques établit le droit de voter et le droit de prendre part aux affaires publiques. Les élections périodiques sont un instrument imparfait pour garantir la participation de la population, et encore moins pour assurer l'inclusion<sup>18</sup>. La réalisation des droits de l'homme est un processus dynamique et les élections seules ne sont pas suffisantes. Les processus participatifs viennent renforcer les structures démocratiques représentatives et permettent aux citoyens d'exercer une influence plus directe.

##### **B. Appui et contrôle continus de l'État dans le cadre de la gestion communautaire**

34. Les expressions « participation des usagers » et « propriété collective » sont intégrées dans le secteur de l'eau et de l'assainissement depuis des dizaines d'années. Toutefois, la participation était simplement considérée du point de vue de son incidence sur les coûts et les résultats des projets. Dans la pratique, on estimait que la délégation de pouvoir aux collectivités impliquait un degré suffisant de « participation », de sorte que ce transfert permettait aux autorités publiques de se retirer et ne pas s'acquitter de leurs obligations. Les collectivités peuvent jouer un rôle dans la prestation de services, mais les États conservent l'obligation d'assurer des services adéquats en fournissant un soutien, en faisant respecter la réglementation et en effectuant le contrôle voulu. En cas de décentralisation des services, les États doivent veiller à ce que les collectivités disposent de ressources suffisantes pour s'acquitter de leurs responsabilités.

---

<sup>17</sup> Loi n° 69/2007 adoptée par la région de la Toscane. *Normes sur la promotion de la participation à l'élaboration des politiques régionales et locales*, art. 10.

<sup>18</sup> Fung et Wright, p. 5.

### C. Conciliation des connaissances techniques avec le savoir empirique

35. Certaines décisions requièrent des connaissances techniques. Toutefois, cette exigence sert souvent de prétexte pour exclure les citoyens du processus décisionnel sur des questions présentées comme étant « trop complexes » pour le profane. De nombreuses décisions considérées comme purement techniques sont en fait des choix de valeurs, qui doivent être faits avec la participation du public. Les experts ont encore un rôle à jouer, mais ce devrait être un rôle de facilitateurs, consistant à aider, à synthétiser et à diffuser des connaissances spécialisées pour permettre au public de prendre des décisions en connaissance de cause.

36. Les exemples ne manquent pas, qui révèlent une combinaison inappropriée des connaissances techniques et du savoir acquis par l'expérience. On citera par exemple le cas de collectivités qui ont été équipées de latrines subventionnées et aménagées selon un type de modèle standard, ce qui devait régler le problème de l'assainissement rural. Toutefois, on s'est aperçu que ces latrines étaient rarement utilisées ou qu'elles servaient de remise ou d'abri pour le bétail. D'un autre côté, lorsqu'il faut modifier des installations hydrosanitaires pour les rendre accessibles aux personnes handicapées, les experts peuvent aider à analyser les avantages et les inconvénients de chaque solution, pour que les citoyens puissent faire un choix avisé en fonction de leurs besoins particuliers<sup>19</sup>. Le recueil de témoignages est un moyen très efficace de mettre à profit l'expérience de la population. Les « commissions vérité sur la pauvreté » peuvent contribuer à une inversion utile des rapports de force, ceux qui sont devenus des experts par expérience témoignant et ceux qui sont « au pouvoir » écoutant<sup>20</sup>. Ce mécanisme permet aux personnes qui vivent dans la pauvreté d'occuper une place centrale dans la recherche de solutions.

### D. Prise en compte du coût des processus participatifs

37. Les processus participatifs exigent du temps et de l'argent. Outre les coûts à la charge de l'État et des prestataires de services, il faut prendre en compte le coût du temps et le coût d'opportunité imposé aux participants. Il ne s'agit pas de lutter contre la participation, mais il faut rappeler que ces dilemmes existent. Pour justifier les dépenses et éviter toute frustration, la participation doit être effective et influencer réellement sur la prise de décisions.

38. Du point de vue des pouvoirs publics et des prestataires de services, il peut être plus coûteux de démonter ou de remonter un projet en raison des objections du public que de mettre en place des processus participatifs. Le gaspillage que représentent des installations non utilisées prouve qu'il est rentable d'investir dans des processus participatifs. Le coût de la participation devrait être pris en compte dès le départ; il ne devrait pas être considéré comme une dépense externe. Dans l'affaire *Olivia Road* examinée par la Cour constitutionnelle de l'Afrique du Sud, la

<sup>19</sup> Voir exemples dans Hazel Jones et Bob Reed, *L'alimentation en eau et les installations sanitaires pour les personnes handicapées et autres groupes vulnérables : la conception de services permettant d'améliorer l'accessibilité* (Loughborough, Royaume-Uni, Water, Engineering and Development Centre (WEDC), 2005).

<sup>20</sup> Voir, par exemple, le cas de l'Écosse : [www.faithincommunityscotland.org/poverty-truth-commission](http://www.faithincommunityscotland.org/poverty-truth-commission).

municipalité a fait valoir qu'étant donné le grand nombre de personnes concernées, il serait coûteux et matériellement difficile d'organiser une consultation véritable. La Cour a rejeté cet argument, estimant que la ville de Johannesburg aurait dû prévoir les conséquences de sa politique lorsqu'elle a élaboré sa stratégie<sup>21</sup>. Dans le cadre d'un programme conjoint du Programme des Nations Unies pour le développement et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) sur le développement des institutions et de l'infrastructure hydrique en Bosnie-Herzégovine, une part importante du budget a été allouée au renforcement de l'intégration des habitants dans la gestion municipale participative de l'eau<sup>22</sup>.

## **E. Prise en compte des intérêts concurrentiels**

39. La participation et la présentation des vues de toutes les personnes concernées font inévitablement ressortir des intérêts divers et concurrentiels. Par exemple, les intérêts du propriétaire d'un bien peuvent entrer en conflit avec ceux qui l'occupent. Les agents des services d'utilité publique ou les petits prestataires de services n'ont pas les mêmes intérêts que les usagers. Le cadre permettant de concilier ces intérêts concurrentiels est celui des droits de l'homme et du droit. De nombreuses tensions seront réglées par l'application du cadre législatif, car alors les intérêts illégitimes seront rejetés.

40. La difficulté est de concilier les divers intérêts légitimes et de trouver des solutions qui, même si elles ne prennent pas pleinement en compte toutes les vues antagoniques, sont acceptables pour tous. Le plus important à cette fin est de favoriser l'interaction, de solliciter tous les points de vue, d'avoir un échange ouvert, d'analyser les différents intérêts en jeu et les droits correspondants, de se mettre d'accord sur la voie à suivre et ensuite de suivre l'exécution du plan convenu. Les décisions doivent tenir compte de toutes les vues exprimées et protéger les intérêts des minorités, et non pas adopter simplement le point de vue de la majorité.

## **F. Renforcement de l'intégration**

41. Les processus participatifs n'incluront pas automatiquement toutes les personnes concernées. Il serait naïf de le supposer, au risque d'aggraver les inégalités. Les hommes, les groupes ethniques majoritaires, les ménages aisés et instruits, ainsi que les personnes ayant un statut social élevé, participent généralement beaucoup plus aux processus. Ainsi, la Rapporteuse spéciale s'est inquiétée de l'absence de possibilité pour les peuples autochtones au Canada de participer à la prise de décisions sur le financement de l'eau et de l'assainissement<sup>23</sup>. Les collectivités ne peuvent pas être considérées comme un ensemble intégré et cohérent; les hiérarchies inhérentes et les inégalités profondément ancrées doivent donc être reconnues.

---

<sup>21</sup> Cour constitutionnelle de l'Afrique du Sud, *Les habitants de 51 Olivia Road c. La ville de Johannesburg*, CCT 24/07, par. 19.

<sup>22</sup> [www.mdgfund.org/program/securingaccesswaterthroughinstitutionaldevelopmentandinfrastructure](http://www.mdgfund.org/program/securingaccesswaterthroughinstitutionaldevelopmentandinfrastructure).

<sup>23</sup> Voir [https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public\\_OL\\_Canada\\_14.05.13\\_\(3.2013\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_OL_Canada_14.05.13_(3.2013).pdf).

42. L'intégration doit être délibérée. La première mesure à prendre est de recenser les personnes qui sont marginalisées et les obstacles auxquels elles sont confrontées. Des efforts énergiques sont nécessaires car du fait qu'ils sont marginalisés de longue date, ces groupes sont souvent devenus invisibles pour les décideurs. Pour arriver à mieux recenser ces personnes, il est essentiel de coopérer avec diverses organisations non gouvernementales locales et les institutions nationales de défense des droits de l'homme, ainsi qu'avec d'autres qui sont en mesure d'identifier les plus marginalisés, y compris ceux qui en général ne font pas partie de groupes ou d'associations.

43. Les efforts doivent tendre vers une participation effective. Par exemple, un dialogue qui reposerait sur l'écrit exclurait les personnes illettrées. Si on utilise des questionnaires, on doit être conscient du risque d'accaparement par les élites et le parer en concevant une version plus simple et en organisant des débats. Même lorsqu'ils sont en mesure de participer à des réunions, les groupes marginalisés pratiquent souvent l'autocensure, étant intimidés par la présence de personnes ayant un statut social plus élevé ou par le caractère formel des procédures. Pour éviter cela, on peut par exemple organiser d'abord des discussions sur des questions particulières avec des groupes plus homogènes, comme les groupes de femmes ou de jeunes, et ensuite intégrer leurs observations dans le cadre de débats plus larges. Au niveau international, le Programme des Nations Unies pour l'environnement dialogue, non pas avec la société civile dans son ensemble, mais avec les grands groupes, y compris les enfants et les jeunes, les agriculteurs, les peuples autochtones, les femmes, les salariés et les syndicats<sup>24</sup>.

44. Une autre solution consiste à tenir un débat explicite sur les règles régissant les délibérations, en s'efforçant de recueillir les vues des personnes marginalisées. Sinon, les schémas et les hiérarchies existants, avec leur série de protocoles de communication non reconnus, risquent de s'imposer par défaut. On en veut pour preuve les deux exemples suivants : les villageois qui siègent dans les comités de veille sanitaire au Bangladesh ont participé à une série d'ateliers d'initiation, au cours desquels ils se sont mis d'accord sur les règles relatives aux délibérations (quand et comment prendre la parole, s'adresser à chaque membre avec respect, etc.). Les comptes rendus des réunions de ces comités font ressortir l'objectivité de leurs débats, alors qu'une initiative similaire – où des règles de délibération n'ont pas été arrêtées – a été dominée par la voix des médecins et des membres ayant un statut social élevé<sup>25</sup>.

45. Une évaluation des obstacles exige de prendre en compte tous les types d'obstacles, physiques, économiques, institutionnels, comportementaux et sociaux. Les obstacles physiques sont ceux qui touchent les personnes handicapées, mais ils concernent aussi les décisions relatives aux heures de réunion et à la garde des enfants. Les obstacles sociaux sont les préjugés et les stéréotypes. Les normes sexuelles et stéréotypes sexistes contribuent pour une large part à déterminer le degré de contrôle exercé par les hommes et les femmes. Les normes sociales légitiment souvent l'exclusion des femmes de la prise des décisions. Les normes

---

<sup>24</sup> [www.unep.org/civil-society](http://www.unep.org/civil-society).

<sup>25</sup> Simeen Mahmoud, « Spaces for participation in health systems in rural Bangladesh: the experience of stakeholder community groups », in *Spaces for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas* (Andrea Cornwall et Vera Schattan Coelho éd., 2007), p. 65.

sociales expliquent, par exemple, pourquoi les autorités ne prennent pas au sérieux les informations faisant état des outrages et des risques de violence sexuelle auxquels les femmes s'exposent, si elles doivent utiliser des installations sanitaires collectives<sup>26</sup>. Comme la Rapporteuse spéciale l'a indiqué ailleurs, les tabous liés à la menstruation, associés au manque d'accès à l'eau et à l'assainissement, expliquent pourquoi un grand nombre de filles manquent chaque mois une semaine d'école (A/HRC/21/42, par. 42). Si aucun effort n'est fait pour recueillir les idées et les points de vue des femmes et des filles, les solutions arrêtées ne pourront répondre à leurs besoins.

46. En ce qui concerne la gestion de l'eau, le principe 3 de la Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable, adoptée par la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement de 1992, stipule ce qui suit : « Les femmes jouent un rôle essentiel dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau. L'application de ce principe exige que l'on donne aux femmes les moyens et le pouvoir de participer, à tous les niveaux, aux programmes conduits dans le domaine de l'eau, y compris la prise de décisions et la mise en œuvre<sup>27</sup>. » Il est essentiel de garantir la participation des femmes, mais il faut veiller à ne pas renforcer les stéréotypes selon lesquels les femmes et les filles sont les seules responsables de la gestion de l'eau, ce qui implique souvent la corvée d'eau.

47. Les enfants sont parmi ceux qui sont le plus souvent exclus des processus participatifs, et il est faux de penser que les adultes représentent automatiquement leurs vues. Il est indispensable de créer un espace et de prévoir suffisamment de temps pour les processus dirigés par des enfants, et notamment de recenser les questions qui les intéressent et de créer des conditions propices à la collaboration entre les adultes et les enfants.

48. L'intégration délibérée est encore plus importante dans les cas où la marginalisation est fondée sur la stigmatisation, qui légitime l'exclusion en la rendant socialement justifiable (ibid., par. 78). Au besoin, les processus participatifs devraient prévoir un « espace sûr » où les normes sociales peuvent être débattues ouvertement et exposées au grand jour. Les personnes et les groupes concernés peuvent examiner des mesures à prendre et la question de savoir quelles institutions publiques et privées il faudrait faire intervenir. Pour les personnes et les groupes marginalisés, il est particulièrement important d'avoir l'assurance que leur participation compte et que leur voix aura une influence.

## **G. Équilibre entre la participation directe et la représentation des groupes**

49. La participation directe pose des problèmes car il faut traiter les nombreuses interventions et y répondre. Un moyen de rendre la participation gérable consiste à faire en sorte qu'elle se fasse par le biais de représentants autres que les responsables démocratiquement élus, mais cette solution pose des questions

<sup>26</sup> Void Shirley Lennon, Fear and Anger: Perceptions of risks related to sexual violence against women linked to water and sanitation in Delhi, Inde (*Sanitation and Hygiene Applied Research for Equity* (SHARE), 2011), p. 3; Global Justice Clinic/Centre for Human Rights and Global Justice, *Yon Je Louvri: Reducing Vulnerability to Sexual Violence in Haiti's IDP Camps* (New York, New York University School of Law, 2012), p. 54 et 55.

<sup>27</sup> [www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/francais/icwedecf.html](http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/francais/icwedecf.html).

difficiles et risque de créer et de renforcer l'exclusion. Les citoyens ont des droits en tant qu'individus et des points de vue et intérêts divers et souvent divergents, d'où la difficulté pour quiconque de représenter quelqu'un d'autre. La Convention relative aux droits des personnes handicapées, par exemple, souligne que les personnes handicapées, comme les organisations qui les représentent, doivent avoir la possibilité de participer [art. 29 et 33 3)]. Toutefois, il faut faciliter les processus participatifs et parvenir à des décisions qui tiennent compte de l'intérêt de chacun, dans la mesure du possible.

50. La participation des parties prenantes a été largement utilisée comme moyen de surmonter ces difficultés. Les groupes organisés, considérés comme représentant les intérêts des personnes concernées, sont invités. Les citoyens ne dialoguent pas directement avec les décideurs, mais par l'intermédiaire des entités collectives qui les « représentent » : les organisations non gouvernementales, les associations de quartier ou les groupes communautaires. Dans certains cas, la participation des parties prenantes a été limitée à quelques organisations non gouvernementales bien établies, suscitant des doutes quant à la question de savoir si leur participation est véritablement inclusive. Par ailleurs, les « parties prenantes » ne représentent pas nécessairement les personnes et leurs intérêts, mais peuvent également inclure des entreprises, des donateurs et d'autres intervenants, et non des détenteurs de droits en tant que tels.

51. La mesure dans laquelle la participation des parties prenantes est véritablement utile dépend d'une série de facteurs, notamment les suivants :

a) Une sélection rigoureuse, attentive et transparente des groupes invités, qui doivent effectivement représenter les personnes les plus concernées. Si la sélection est faite sérieusement, la participation des parties prenantes présente un avantage par rapport à la participation de personnes indépendantes, car elle permet d'associer toutes les personnes concernées, y compris les groupes marginalisés dont les intérêts risquent davantage d'être sacrifiés dans la poursuite de l'intérêt commun;

b) La mesure dans laquelle l'entité collective représente en fait les intérêts de ceux qu'elle affirme représenter;

c) La participation des parties prenantes doit être étayée par un effort délibéré visant à recenser les groupes concernés qui risquent d'être laissés à l'écart par cette méthode, et à trouver le moyen de remédier à ce problème. Il s'agit par exemple des personnes les plus pauvres, qui ne sont probablement membres d'aucune association, ou des personnes stigmatisées.

52. Un autre moyen d'établir un équilibre entre la participation directe et la représentation des groupes consisterait à élire les représentants seulement après le lancement du processus et non avant. D'autres méthodes ont été appliquées, notamment la sélection aléatoire, qui présente l'avantage d'être objective et d'obtenir différentes perspectives<sup>28</sup>.

53. La Commission royale sur l'avenir des soins de santé au Canada (Commission Romanow), créée par le Gouvernement canadien en 2001, a utilisé la méthode du

<sup>28</sup> Yves Sintomer, Carsten Herzberg et Anja Röcke, « From Porto Alegre to Europe: potential and limitations of participatory budgeting », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, n° 1 (2008), p. 173.

dialogue des citoyens. Des forums de réflexion réunissaient des groupes statistiquement représentatifs de citoyens indépendants, qui avaient pour ordre de s'exprimer en leur propre nom, et non en tant que représentants d'intérêts particuliers<sup>29</sup>. Cette initiative a été saluée en tant que vaste consultation publique, mais elle a été aussi critiquée pour n'avoir pas suffisamment traité la question des soins de santé des populations autochtones. Même si certains participants étaient des autochtones, aucun effort n'a été fait pour surmonter la dynamique de la marginalisation et les encourager à participer au dialogue<sup>30</sup>.

54. Ces exemples montrent que, quelle que soit la méthode utilisée, la plus grande difficulté est d'assurer l'intégration. Il y a toujours le risque d'une appropriation du dialogue par les élites; de ce fait, seules les voix établies et influentes se font entendre. Il est donc essentiel que des efforts soient faits pour garantir l'intégration.

## V. Participation à tous les niveaux de la prise de décisions

55. La participation a été souvent axée sur la prise de décisions au niveau local, voire au niveau des projets. Par exemple, le principe 2 de la Déclaration de Dublin énonce que les décisions sont prises à l'échelon compétent le plus bas en accord avec l'opinion publique et en associant les usagers à la planification et à l'exécution des projets relatifs à l'eau.

56. De nombreuses décisions peuvent être prises au niveau local, ce qui présente un avantage compte tenu de la proximité de la population concernée. Cependant, la participation ne doit pas se limiter aux décisions locales. Les citoyens doivent avoir la possibilité de participer à toutes les décisions qui sont prises. Dans certains cas, ils ont consacré du temps et de l'énergie dans des processus décisionnels locaux, mais les décisions prises ne sont pas suivies d'effet et ne peuvent être appliquées car les organes locaux n'ont pas les moyens d'agir, en particulier lorsque la décentralisation institutionnelle n'est pas suivie de transferts budgétaires correspondants. Les structures de pouvoir plus larges limitent souvent la portée des décisions prises au niveau local. Dans ce cas, la population est déçue dans ses attentes et on ne peut pas considérer qu'il y ait eu une participation effective.

57. De nombreuses décisions importantes déterminant l'orientation générale des politiques et des priorités sont prises au niveau national. En d'autres termes, la population doit avoir la possibilité non seulement de décider de l'emplacement d'un puits artésien ou de latrines, mais aussi des priorités fixées par le Gouvernement, de la répartition et de la redistribution des ressources et des décisions stratégiques concernant les cadres législatif et de politique générale. Diverses décisions sont prises aussi au niveau international, et certains processus internationaux ont des incidences considérables et peuvent influencer sur les priorités au niveau national pendant des années et des décennies. Par exemple, dans le cadre de l'examen du programme de développement durable pour l'après-2015, les organisations internationales se sont efforcées de créer des espaces pour exprimer des idées, des

<sup>29</sup> Judith Maxwell, Karen Jackson et Barbara Legowski, *Rapport sur le dialogue entre Canadiens sur l'avenir des soins de santé au Canada*, Commission royale sur l'avenir des soins de santé au Canada, 2002, p. 94, disponible à l'adresse suivante : [http://www.cprn.org/documents/12704\\_en.PDF](http://www.cprn.org/documents/12704_en.PDF).

<sup>30</sup> Voir Bettina von Lieres et David Kahane, « Inclusion and representation in democratic deliberations: lessons from Canada's Romanow Commission », in Cornwall and Coelho, p. 133.



propositions et des préoccupations<sup>31</sup>. Toutefois, la question demeure de savoir si ces voix auront un impact sur le processus décisionnel effectif concernant les futurs objectifs de développement au niveau politique et si cette participation peut être considérée comme véritablement utile.

## A. Planification et formulation de cadres de politique générale et de cadres juridiques

58. La participation à l'élaboration de la législation et des politiques doit être assurée. En Uruguay, par exemple, l'inclusion du droit à l'eau et à l'assainissement dans la Constitution (art. 47) s'est faite par voie référendaire. Dans le même temps, les lois et les politiques sont des instruments utiles qui permettent de reconnaître le droit de participation et énoncent les conditions requises. Dans de nombreux pays, le droit de participation est inscrit dans la Constitution où il est énoncé en tant que principe. La Constitution ougandaise garantit le droit de participer à la gestion des affaires de l'État [art. 38 1)]. Dans l'Union européenne, le Traité de Lisbonne a instauré l'initiative citoyenne, renforçant ainsi l'importance croissante de la participation<sup>32</sup>.

59. Les cadres juridiques et de politique générale doivent établir de manière aussi détaillée que possible les institutions et les procédures garantissant la participation, sans quoi, le droit de participation peut demeurer intangible. Ainsi en Afrique du Sud, bien que la loi nationale relative à l'eau contienne de solides dispositions sur la participation des citoyens à la gestion intégrée des ressources en eau, ce n'était qu'après la publication de directives détaillées relatives à l'élaboration de stratégies de gestion des captages que les responsables ont commencé à consulter le public<sup>33</sup>.

60. La participation au niveau national pose inévitablement des problèmes d'échelle. Il faut veiller à assurer la représentativité des entités concernées, et des mesures doivent être prises pour privilégier la participation des groupes et des personnes dont les intérêts sont généralement négligés. La Cour constitutionnelle de l'Afrique du Sud a établi le concept d'« engagement effectif » dans l'affaire *Olivia Road*<sup>34</sup>, affirmant que le public a le droit de participer à la prise des décisions qui ont une incidence sur l'exercice des droits sociaux, y compris à l'élaboration de plans d'action. Bien que les tribunaux ne puissent pas mettre en œuvre des processus participatifs, ils peuvent les déclencher en institutionnalisant les structures de participation<sup>35</sup>.

61. Au Brésil, le Gouvernement a lancé un vaste processus participatif pour l'élaboration du plan national sur l'eau et l'assainissement, comprenant des ateliers et des consultations; le public pouvait en outre participer par l'intermédiaire des conseils nationaux d'orientation concernant les villes, les ressources en eau et

<sup>31</sup> Voir, par exemple, [www.worldwewant2015.org](http://www.worldwewant2015.org).

<sup>32</sup> Versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, document 6655/08, 2008, art. 10 et 11.

<sup>33</sup> Derrick du Toit et Sharon Pollard, « Updating public participation in IWRM [Integrated Water Resource Management]: a proposal for a focused and structured engagement with catchment management strategies », *Water SA*, vol. 34, n° 6 (2008).

<sup>34</sup> *Les habitants de 51 Olivia Road c. La ville de Johannesburg*, CCT 24/07, par. 35.

<sup>35</sup> Brian Ray, « Proceduralisation's triumph and engagement's promise in socio-economic rights litigation », *South African Journal on Human Rights*, vol. 27, n° 1 (2011), p. 107.

l'environnement et par Internet. Certains éléments du processus portaient sur des débats techniques, mais d'autres ont été menés dans une langue simplifiée (voir A/HRC/27/55/Add.1).

## B. Modalités de financement et budgétisation

62. La participation à la prise de décisions en matière de financement et de budgétisation est extrêmement importante. Si les citoyens ne sont pas associés aux décisions sur l'allocation des ressources, les lois et les politiques, même bien conçues, risquent de ne pas donner la priorité à leurs préoccupations. Toutefois, la participation du public – ou même l'information – dans le domaine des finances est l'exception plutôt que la norme.

63. La participation concerne la question de savoir quelles stratégies et quels programmes doivent être financés et de quelle manière, comment le Gouvernement peut lever des impôts, comment restructurer le financement existant et quelles solutions de rechange devraient être étudiées. Ainsi à Milton Keynes (Royaume-Uni), à l'issue d'un référendum, la population a accepté une augmentation des impôts locaux afin d'améliorer les services<sup>36</sup>. Les prestataires de services devraient aussi associer les habitants à la mise au point du mode de paiement. Les habitants de Kayole-Soweto (Kenya) ont négocié des modalités concernant le raccordement au réseau de la compagnie des eaux de Nairobi, suivant lesquelles ils peuvent étaler le paiement des frais de raccordement sur deux ans<sup>37</sup>.

64. Le mode de participation à la budgétisation le plus robuste est le budget participatif, un système qui donne aux particuliers le droit d'allouer effectivement des ressources<sup>38</sup>. L'un des exemples les plus connus est celui de Porto Alegre (Brésil)<sup>39</sup>. Les représentants élus des différents quartiers de la ville constituent un conseil du budget participatif qui élabore et approuve le budget de la ville, en s'appuyant sur les propositions issues de forums organisés dans les différents quartiers. Le conseil peut demander aux agents municipaux de rendre compte des dépenses de l'année précédente et les prévisions de dépenses ne sont approuvées que si le conseil n'émet pas d'objection.

65. Même quand la méthode du budget participatif n'est pas adoptée, certains principes doivent être appliqués, afin de permettre aux citoyens de jouer un rôle dans les décisions concernant l'allocation des ressources et la levée d'impôts. Les informations sur le budget et les mécanismes de financement doivent être mises à la disposition du public. Les compromis entre les différentes options parmi lesquelles le Gouvernement doit faire un choix doivent faire l'objet d'un débat public; ce que

<sup>36</sup> Lawrence Pratchett éd., « Introduction: defining democracy renewal », in *Renewing local democracy? The modernisation agenda in British local government* (Taylor et Francis, 2000), p. 10.

<sup>37</sup> Celestine N. Musembi, « Watered down: gender and the human right to water and sanitation in Mathare, Nairobi », in *Water is Life: Women's Human Rights in National and Local Water Governance in Southern and Eastern Africa* (Anne Hellum et Patricia Kameri-Mbote éd., à paraître, 2014).

<sup>38</sup> Yves Sintomer, Carsten Herzberg et Giovanni Allegretti, *Participatory Budgeting Worldwide: Updated Version*, Dialog Global, n° 25, 10 (Bonn, Service pour les communes du monde, 2013).

<sup>39</sup> Zander Navarro, « Participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil », in *Citizens in Charge: Managing Local Budgets in East Asia and Latin America*, Isabel Licha éd., (Washington, Banque interaméricaine de développement, 2004), p. 247 à 291.

les résidents considèrent comme des priorités est parfois dissocié des mesures prises par les prestataires de services ou les pouvoirs publics, comme la Rapporteuse spéciale a pu le constater dans un cas au Brésil. Pour les habitants du Complexo do Alemão à Rio de Janeiro, l'eau et l'assainissement étaient la question prioritaire. Or le Gouvernement a donné la priorité à la construction d'un funiculaire dans ce quartier (A/HRC/27/55/Add.1, par. 95). Une participation effective exigerait que les vues des habitants soient dûment prises en compte et leurs priorités retenues.

66. Un aspect essentiel du cycle budgétaire consiste à vérifier que les ressources allouées sont dépensées comme prévu. La société civile peut contribuer à renforcer la participation des citoyens au contrôle de l'exécution du budget. WaterAid Népal, par exemple, a mis au point des supports pour aider les communautés à contrôler les crédits budgétaires alloués au secteur de l'eau et de l'assainissement<sup>40</sup>. Un autre outil utilisé pour surveiller les dépenses publiques est l'enquête de suivi des dépenses publiques, qui permet à la population de suivre le flux des fonds publics. Ainsi, en République-Unie de Tanzanie, les communautés utilisent ce système pour suivre la manière dont les fonds alloués à l'eau et à l'assainissement sont dépensés par les pouvoirs publics, et demandent des explications aux autorités compétentes, ce qui renforce leur réceptivité et les responsabilise davantage. Cette méthode a reçu le soutien du Gouvernement, qui a promulgué une série de directives nationales à cet effet<sup>41</sup>.

## C. Prestation de services

67. La participation dans le contexte de la prestation de services est liée à un certain nombre de décisions, notamment le type, le lieu et l'amélioration des services, et l'implication ou non du secteur privé. On peut également tirer des enseignements de l'assainissement total piloté par la collectivité. Enfin, les situations d'urgence requièrent une attention particulière<sup>42</sup>.

### 1. Décisions concernant le type et l'amélioration des services

68. Les populations concernées doivent être associées aux décisions concernant le type de services à fournir. Il peut s'agir de décider s'il faut fournir de l'eau au moyen de colonnes montantes ou de châteaux d'eau, à quel endroit installer des latrines et comment les entretenir. L'inclusion dans ce processus est un élément crucial car les services doivent être conçus de manière à répondre aux intérêts et aux besoins des groupes marginalisés et des personnes ordinaires. La conception de la prestation de services doit se fonder sur une bonne compréhension du contexte local. Les solutions doivent s'appuyer sur les normes et pratiques existantes, dans la mesure où celles-ci sont conformes aux droits de l'homme. Toutefois, il ne faut pas idéaliser les règles et coutumes locales mais les examiner avec soin, afin de vérifier si elles sont en concordance avec les normes relatives aux droits de l'homme, en particulier la non-discrimination et l'égalité, et d'empêcher le renforcement des modes de marginalisation existants.

<sup>40</sup> Catarina Albuquerque et Virginia Roaf, *Droit au but – bonnes pratiques de réalisation des droits à l'eau et à l'assainissement* (Lisbonne, 2012), p. 189.

<sup>41</sup> Ibid., p. 189 et 190.

<sup>42</sup> [www.communityledtotalsanitation.org](http://www.communityledtotalsanitation.org).

69. Dans l'affaire *Beja*, une juridiction sud-africaine a été saisie d'un accord entre l'administration locale et la communauté concernant des décisions sur la conception de toilettes. Elle a conclu que cet accord devait répondre à certains critères minima, portant notamment sur la consultation avec les représentants autorisés suivant l'échange d'informations et le soutien technique, le cas échéant<sup>43</sup>. La Cour a constaté que ces conditions n'avaient pas été remplies. Elle s'est également déclarée préoccupée par le fait qu'une majorité de membres de la communauté [ne pouvait] approuver des arrangements aux termes desquels les droits fondamentaux d'une minorité vulnérable au sein de cette communauté seraient violés<sup>44</sup>. Elle a constaté un déni de participation communautaire effective au processus décisionnel<sup>45</sup>.

70. Les initiatives prises par les résidents peuvent également avoir un impact important sur l'amélioration des services et des conditions sanitaires. Par exemple, le projet Rialto Rights in Action mène une campagne à Dublin, afin d'améliorer les conditions à Dolphin House, vaste complexe de logements sociaux. La campagne s'efforce de donner aux habitants les moyens de faire valoir leur droit à un logement. Les résidents ont rassemblé des éléments de preuve concernant le reflux d'eaux usées par les toilettes et les baignoires, et les moisissures. Ils ont élaboré des indicateurs fondés sur les droits de l'homme qui sont contrôlés régulièrement, portant notamment sur l'invasion des eaux usées et l'humidité; les réponses reçues du Conseil municipal de Dublin ont été conservées et les cas où les résidents ont été associés à la prise de décisions ont été notés. Les habitants ont établi de bonnes relations avec les médias et, à la suite des pressions exercées par l'opinion, en 2013, la ville avait rénové 40 des unités d'habitation en très mauvais état. Les progrès n'ont pas été aussi rapides qu'initialement convenu mais un plan de rénovation est en cours<sup>46</sup>.

## 2. Participation du secteur privé

71. Le public doit participer aux décisions sur la question de savoir s'il faut déléguer une prestation de services à des entités privées. Dans de nombreux pays, la décision d'associer le secteur privé, dans le cadre des réformes requises par les institutions financières internationales ou dans le contexte de mesures d'austérité, ne faisait pas l'objet d'un débat public. Même en temps de crise économique, le gouvernement doit assurer la participation la plus large possible. Les institutions financières internationales ne devraient pas faire de la participation du secteur privé une condition, préemptant de ce fait la participation du public à la prise de décisions. Dans une communication avec le Gouvernement portugais, la Rapporteuse spéciale s'est déclarée préoccupée par l'absence de participation effective et le manque d'informations sur les accords contractuels dans les processus visant à promouvoir la participation du secteur privé (A/HRC/25/74, p. 27).

72. La transparence et la participation doivent être préservées dans les procédures d'adjudication, les appels d'offres et la négociation de contrats et les décisions sur les modèles de taux et la fourniture de services. Le cahier des charges et le projet de

<sup>43</sup> Haute Cour du Cap occidental, le Cap, *Beja et al. v. Premier of the Western Cape* (21332/10), jugement du 29 avril 2011, par. 98.

<sup>44</sup> Ibid., par. 99.

<sup>45</sup> Ibid., par. 146.

<sup>46</sup> Rory Hearne et Padraic Kenna, « Using the human rights-based approach to tackle housing deprivation in an Irish urban housing estate », *Journal of Human Rights Practice*, vol. 6, n° 1, (mars 2014), p. 1 à 25.

contrat devraient être communiqués au public pour examen et observations. L'État peut protéger le droit de participation par le biais d'arrangements contractuels avec des prestataires de services non étatiques et de son rôle de régulateur.

73. À Berlin, une coalition de personnes et de groupes de la société civile concernés a organisé un référendum qui a réussi à assurer la publicité des contrats relatifs à un partenariat public-privé pour la prestation de services d'alimentation en eau en 1999, mais seulement des années après que la ville eut passé le contrat<sup>47</sup>.

### 3. Interruption de services

74. Dans son observation générale n° 15 (2002) sur le droit à l'eau, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels déclare qu'avant toute interruption de service, certaines conditions doivent être remplies, notamment :

- a) Une consultation véritable avec les intéressés (y compris la détermination de la capacité de payer);
- b) La communication en temps voulu de toutes les informations pertinentes;
- c) Une notification raisonnable (par. 56).

75. Dans certains pays, le droit des eaux a intégré ces critères. En Afrique du Sud, la loi sur les services d'alimentation en eau requiert que les interruptions soient précédées d'une notification et que les personnes concernées soient informées des raisons de cette décision et de leur droit de recours [art. 11 4) et 4 3)]. Les tribunaux ont annulé certaines interruptions car la procédure n'avait pas été équitable<sup>48</sup>.

### 4. Assainissement total piloté par la collectivité

76. On peut tirer des enseignements positifs de cette méthode qui s'appuie sur la capacité de la communauté d'agir collectivement pour mettre fin à la pratique de la défécation à l'air libre. Cette démarche défie la prédominance des solutions « d'experts » et des subventions, privilégiant la réflexion et le changement de comportement par la mobilisation. Elle vise non pas l'individu mais la création de communautés où cette pratique a été éliminée. Les facilitateurs encouragent la communauté à examiner les conséquences de la défécation à l'air libre sur la santé, la dignité et la sécurité des femmes. La méthode réussit généralement à faire comprendre que si la communauté tout entière n'utilise pas de latrines, chacun de ses membres est affecté<sup>49</sup>.

### 5. Situations d'urgence

77. Les interventions dans les situations d'urgence posent des problèmes particuliers pour la participation. On pense souvent que les États et les acteurs humanitaires doivent pouvoir agir rapidement et que les processus participatifs ralentiraient leur action. Toutefois, de nombreuses décisions concernant les interventions en cas de catastrophe sont prises préalablement et la participation est essentielle au stade de la planification. En outre, les interventions d'urgence se

<sup>47</sup> De Albuquerque et Roaf, p. 163.

<sup>48</sup> Par exemple, Haute Cour d'Afrique du Sud, *Residents of Bon Vista Mansions v. Southern Metropolitan Local Council*, affaire n° 01/12312, 2002.

<sup>49</sup> Kamal Kar et Robert Chambers, *Handbook on Community-led Total Sanitation* [Plan UK and Institute of Development, (2008)], p. 9.

transforment souvent en programmes à long terme. En ce qui concerne la gestion de l'hygiène menstruelle dans une situation d'urgence, par exemple, une solution pourrait consister à prévoir une mesure standard pour la distribution de trousseaux sanitaires afin de garantir que les besoins immédiats sont satisfaits, compte tenu des préférences culturelles, dans la mesure où elles sont connues ou assumées. Ces actions devraient ensuite être suivies afin de déterminer si elles répondent aux besoins des femmes et des filles, et modifiées en conséquence<sup>50</sup>. La nécessité d'intervenir rapidement ne devrait pas servir d'excuse pour préempter la participation. Il est par contre essentiel d'élargir le débat, compte tenu notamment des nombreux acteurs intervenant dans ce contexte, sur les moyens d'assurer la participation dans les situations d'urgence et sur la fourniture d'une assistance humanitaire par une planification participative préalable, de même qu'en ce qui concerne le suivi et l'ajustement des interventions d'urgence. Les normes figurant dans le manuel Sphère soulignent que la participation des personnes affectées par une catastrophe fait partie intégrante de l'intervention humanitaire<sup>51</sup>.

#### **D. Projets pouvant compromettre la réalisation des droits de l'homme**

78. Une participation effective doit être assurée dans toutes les situations où l'accès de la population à l'eau et à l'assainissement est (potentiellement) affecté par un projet. Les industries extractives, par exemple, ont parfois de graves conséquences sur la quantité et la qualité de l'eau qui peuvent affecter diverses générations (voir par exemple A/HRC/24/41, par. 15). Ces situations sont souvent caractérisées par un manque de confiance et un déséquilibre dans les rapports de force. Il est indispensable d'étudier l'impact environnemental et social, non seulement pour évaluer l'impact d'un projet, y compris sur les droits de l'homme, mais aussi pour permettre à la communauté de se faire une idée précise du projet en question. En principe, les études d'impact devraient être effectuées en collaboration avec la communauté. Au minimum, leurs conclusions devraient être rendues publiques.

79. En Inde, une affaire concernant le renouvellement d'exploitation d'une concession minière a affirmé le droit de participation<sup>52</sup>. Le tribunal a jugé que, bien que les informations requises n'aient pas été communiquées à temps pour l'audition publique, l'autorité concernée était tenue de donner les raisons motivant la décision de renouveler le bail. Il a souligné que les prescriptions légales avaient pour but de donner un sens aux auditions publiques par la divulgation d'informations détaillées sur les avantages et les inconvénients du projet et sur son impact probable.

---

<sup>50</sup> Marni Sommer, « Menstrual hygiene management in humanitarian emergencies: gaps and recommendations », *Waterlines*, vol. 31, n<sup>os</sup> 1 et 2 (janvier 2012), p. 83 et 96.

<sup>51</sup> Le projet Sphère, la *Charte humanitaire et les standards minimums de l'intervention humanitaire*, le manuel Sphère, 2011, p. 53.

<sup>52</sup> Haute Cour de Delhi à New Delhi – requête (civile) n<sup>o</sup> 9340/2009 et CM APPL n<sup>os</sup> 7127/09, 12496/2009, jugement du 26 novembre 2009.

## E. Suivi, évaluation et responsabilité

80. La population doit être associée aux opérations de suivi et d'évaluation et, dans l'idéal, à la conception du cadre pertinent. Lorsque les États, les donateurs, les organisations non gouvernementales ou d'autres acteurs extérieurs effectuent un suivi et une évaluation sans associer les personnes concernées, les résultats – trop souvent considérés comme confidentiels – devraient être rendus publics.

81. Les approches participatives concernant le suivi et l'évaluation gagnent du terrain. Elles diffèrent des démarches traditionnelles, dans la mesure où la population locale prend le contrôle du processus<sup>53</sup>. Les participants eux-mêmes élaborent la méthodologie, définissent les indicateurs, collectent et analysent des données et décident dans quelle mesure elles doivent orienter l'action future.

82. Les systèmes d'information géographique participatifs, qui s'appuient sur des cartes, constituent une approche de la participation dans ce domaine. Ils regroupent les informations techniques spatiales et les savoirs spécifiques de la communauté locale touchant leur milieu, ce qui permet souvent d'obtenir des données riches, notamment sur l'occupation des sols, les sources d'approvisionnement en eau, l'accès différencié aux ressources et les sites de danger réel ou potentiel pour l'environnement<sup>54</sup>. Par exemple, les initiatives OpenStreetMap<sup>55</sup> dans les établissements humains non structurés de Nairobi ont produit des données détaillées<sup>56</sup> sur le nombre de ménages partageant des toilettes, permettant de savoir si il y a des toilettes séparées pour les femmes et pour les hommes, si elles sont accessibles aux handicapés et si elles ont des corbeilles sanitaires pour les femmes. Ces données offrent un moyen très utile de suivre les tendances en matière de négligence et de sous-investissement. Elles peuvent également fournir une base de référence pour surveiller l'impact environnemental des industries extractives, par exemple, conduisant à des demandes de mesures correctives. Les communautés ont également recours à l'autorecensement popularisé par Shack/Slum Dwellers International, pour collecter des données<sup>57</sup>. C'est un moyen utile de réfuter l'idée selon laquelle il est impossible de planifier la prestation de services dans les établissements non structurés en raison de l'absence de données fiables.

83. Plus généralement, les mécanismes de responsabilité sociale renvoient à des mécanismes par lesquels les résidents ou la société civile demandent des comptes aux agents de l'État ou aux prestataires de services. La responsabilité sociale a le pouvoir d'accroître les pressions exercées sur les responsables afin qu'ils expliquent et justifient leurs décisions; la crainte de l'atteinte à la réputation est parfois un moyen de dissuasion ou d'incitation plus fort que les poursuites judiciaires. La fiche

<sup>53</sup> Marisol Estrella et John Gaventa, *Who Counts Reality? Participatory Monitoring and Evaluation: A literature Review*, Institute of Development Studies (IDS) document de travail n° 70 (1998), p. 16.

<sup>54</sup> Giacomo Rambaldi, « Participatory 3-dimensional modelling for policy change and planning: the practice and the potential » in *Who Counts? The Power of Participatory Statistics*, Jeremy Holland, éd. (Practical Action, 2013), p. 1 à 224.

<sup>55</sup> [www.openstreetmap.org](http://www.openstreetmap.org).

<sup>56</sup> Voir Map-Mathare et Map-Kibera initiatives : [www.jambonewspot.com/in-kenya-using-tech-to-put-an-invisible-mathare-slum-on-the-map](http://www.jambonewspot.com/in-kenya-using-tech-to-put-an-invisible-mathare-slum-on-the-map); <http://matharesiokenya.wordpress.com/category/map-mathare-2/>; <http://mapkibera.org/work/locations>. Voir aussi [www.majidata.org.ke](http://www.majidata.org.ke).

<sup>57</sup> Voir [www.sdinet.org/method-community-planning](http://www.sdinet.org/method-community-planning).

d'évaluation de l'accès équitable<sup>58</sup>, établie par la Commission économique pour l'Europe et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), est un outil qui peut aider les gouvernements et les autres parties intéressées à mettre en place une base de référence, examiner les mesures à prendre et évaluer les progrès accomplis par le biais de l'auto-évaluation. Cette méthode, comme le montrent les expériences effectuées par la France, le Portugal et l'Ukraine, peut favoriser un débat objectif et apporter une contribution aux processus politiques.

84. Certaines initiatives comportent des partenariats entre les communautés, les prestataires de services et le gouvernement. On mentionnera par exemple les chartes de services établies conjointement par les associations des usagers de l'eau et les prestataires<sup>59</sup>. Ces chartes énoncent les obligations de chaque partie et servent de base pour vérifier la qualité des services : si l'alimentation en eau est régulière, si les redevances d'eau demeurent à un niveau raisonnable, si les prestataires de services d'assainissement maintiennent le niveau convenu de propreté<sup>60</sup> et si les services ont été progressivement étendus aux secteurs mal desservis.

85. Pour que les mécanismes de responsabilité sociale fonctionnent bien, la population doit pouvoir accéder aux informations pertinentes, auprès du gouvernement ou des prestataires de services. Les liens avec les mécanismes formels de responsabilité, comme les organismes de réglementation, les médiateurs et les mécanismes d'examen judiciaire, renforcent la responsabilité sociale. Ainsi, les commissions nationales chargées des droits de l'homme en Colombie, en Équateur et au Pérou, jouent un rôle actif dans le contrôle des activités des organismes publics et des prestataires de services concernés, veillant à ce que les services d'alimentation en eau et d'assainissement soient fournis d'une manière non discriminatoire<sup>61</sup>. Ce rôle pourrait avoir un caractère plus participatif s'il était lié aux initiatives en matière de responsabilité sociale.

86. En plus de la participation à la responsabilité, il doit également y avoir une responsabilité pour assurer la participation. Les tribunaux et autres mécanismes jouent un rôle important en assurant le respect du principe de responsabilité en cas de manquement à l'obligation de garantir une participation active, libre et effective, c'est-à-dire lorsque le droit de participation lui-même a été violé. Comme l'ont montré les précédents mentionnés dans le présent rapport, les tribunaux jouent un rôle important en exigeant que les États respectent leur obligation d'assurer la participation.

---

<sup>58</sup> CEE et OMS/Europe, la feuille de notation concernant l'équité en matière d'accès : les processus politiques favorisant la réalisation du droit fondamental à l'eau et à l'assainissement (ECE/MP.WH/8), 2013, p.9.

<sup>59</sup> Voir par exemple, Water and Sanitation for the Urban Poor, « Getting communities engaged in water and sanitation projects: participatory design and consumer feedback » (WSUP Topic Brief n° 007, février 2013).

<sup>60</sup> Voir par exemple Neil Overy, The Social Justice Coalition and Access to Basic Sanitation in Informal Settlements in Cape Town, South Africa (International Budget Partnership, étude n° 11, 2013).

<sup>61</sup> De Albuquerque et Roaf, p. 182.



## VI. Conclusions et recommandations

87. Le principe de participation est un droit de l'homme et les États ont l'obligation de l'assurer. La participation est essentielle pour la démocratie et pour l'autonomie, le pouvoir d'agir et la dignité des populations. Toutefois, le droit de participation n'a pas encore reçu l'attention requise et l'application n'a pas suivi. S'il existe d'excellentes pratiques garantissant la participation, il semble qu'il s'agisse de cas isolés et non de processus institutionnalisés. La participation n'est pas un exercice ponctuel mais un processus continu qui doit être ancré dans la culture politique.

88. Il arrive souvent que la participation ne reçoive qu'une attention de pure forme. Trop souvent, seules les personnes aisées et influentes, définies par leur sexe, leur ethnicité, leur revenu et d'autres facteurs, « participent » aux processus décisionnels, à l'exclusion des membres marginalisés de la société. La principale difficulté consiste sans doute à garantir la participation sur la base de l'égalité. Lorsque les processus participatifs ne dévoilent pas les structures du pouvoir et la marginalisation et ne traitent pas ce problème persistant, ils risquent d'être manipulateurs et de renforcer et « légitimer » les inégalités. L'égalité et la non-discrimination requièrent une transformation structurelle afin d'éliminer les obstacles entravant une participation effective pour tous. Elles exigent également un débat et des mesures redistributives, afin de modifier les méthodes d'allocation de ressources qui ont renforcé la marginalisation.

89. Le cadre des droits de l'homme souligne que la participation n'est pas simplement « utile » ou une « bonne idée »; il fait naître des obligations que les États doivent respecter. Le principe de responsabilité dans ce domaine est essentiel pour garantir que les décideurs prennent effectivement les mesures nécessaires, afin que les voix qui s'expriment aient une influence. En tant que telle, la participation est un antidote à la corruption, exposant les abus administratifs et les groupes d'intérêts catégoriels. Les fonctionnaires ont à répondre de leurs actes devant le public, en ce qui concerne notamment la manière dont la contribution publique est prise en compte dans le processus décisionnel. Le manquement à leurs obligations entraîne des conséquences qui peuvent avoir force exécutoire devant les tribunaux.

90. Compte tenu de ce qui précède, la Rapporteuse spéciale formule les conclusions et recommandations suivantes.

91. Les États doivent prendre les mesures ci-après :

a) Les États doivent prendre des mesures visant à institutionnaliser la participation en :

i) Envisageant de reconnaître le droit de participation dans les constitutions nationales;

ii) Indiquant précisément les instruments, procédures, organismes responsables et autres aspects des processus participatifs dans les textes législatifs et les politiques;

iii) Intégrant le coût des processus participatifs dans la conception initiale de toute mesure;

- iv) **Donnant aux institutions les moyens de faciliter les processus participatifs et en dispensant une formation aux fonctionnaires afin qu'ils acquièrent les compétences interpersonnelles requises pour un engagement participatif;**
- v) **Équilibrant les compétences techniques et les connaissances acquises par expérience et en encourageant les experts techniques à agir en tant que facilitateurs et à aider les personnes concernées à faire des choix en connaissance de cause;**
- b) **Les États doivent prendre des mesures concrètes et délibérées, afin de garantir le caractère inclusif des processus participatifs et ne pas aggraver les inégalités par inadvertance, notamment en :**
  - i) **Identifiant les groupes qui sont généralement marginalisés;**
  - ii) **Utilisant divers moyens et méthodes, afin d'accéder à différents groupes;**
  - iii) **Éliminant les obstacles institutionnels, physiques, économiques, comportementaux, sociaux ou autres, auxquels certains groupes sont parfois confrontés;**
  - iv) **Luttant contre les stéréotypes sexistes;**
  - v) **Créant des espaces sûrs pour les délibérations, s'il y a lieu;**
- c) **Pour assurer une participation active, libre et effective, les États doivent veiller à la mise en place des éléments suivants :**
  - i) **Associer les personnes concernées à la mise au point des modalités de l'engagement;**
  - ii) **Créer un espace de participation;**
  - iii) **Permettre aux personnes intéressées d'accéder aux processus participatifs;**
  - iv) **Garantir une participation libre et sûre;**
  - v) **Assurer l'accès à l'information;**
  - vi) **Offrir des possibilités raisonnables d'influencer le processus décisionnel et indiquer les propositions qui ont été prises en compte et celles qui ont été rejetées, et pour quelle raison;**
- d) **Les États doivent assurer la participation à tous les niveaux, y compris à celui des décisions stratégiques sur l'orientation générale des législations et des politiques, les priorités en matière d'utilisation des ressources et les questions de distribution et de redistribution. On mentionnera à ce sujet :**
  - i) **La planification et l'élaboration de cadres de politique générale et de cadres juridiques;**
  - ii) **Les modalités de financement et la budgétisation;**
  - iii) **La prestation de services, y compris les décisions sur le type, la localisation et l'amélioration des services, la question de savoir s'il faut associer le secteur privé et de quelle manière, et les décisions sur les**

interruptions et sur les services dans les situations d'urgence. La Rapporteuse spéciale encourage en particulier un débat plus large entre tous les acteurs concernés sur la participation dans le cadre des situations d'urgence;

iv) Les projets qui risquent de compromettre la réalisation des droits de l'homme et les études d'impact effectuées dans ce contexte;

v) Le suivi, l'évaluation et la responsabilité;

e) Les États doivent garantir l'accès à la justice lorsque le droit de participation a été violé.

92. Les États et autres parties prenantes devraient également prendre les mesures suivantes :

a) Les États devraient ratifier les instruments internationaux et régionaux garantissant le droit de participation et leurs mécanismes d'examen des plaintes. En ce qui concerne les procédures devant les mécanismes internationaux, les États devraient encourager la participation de la société civile, afin de les rendre plus efficaces;

b) Les organes conventionnels de l'ONU, les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme et autres mécanismes internationaux et régionaux devraient accorder plus d'attention au droit de participation. La Rapporteuse spéciale estime nécessaire de définir des normes régissant le droit de participation, par exemple par l'élaboration d'observations générales sur ce droit dans le contexte des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. Elle encourage également le Conseil des droits de l'homme à examiner la question de la participation;

c) Les organisations de la société civile, les institutions nationales de défense des droits de l'homme et les organisations communautaires, entre autres, devraient contribuer à promouvoir une participation active, libre et effective de toutes les personnes concernées et les encourager à participer aux processus décisionnels;

d) Les organisations internationales et les donateurs multilatéraux et bilatéraux devraient soutenir les processus participatifs au niveau national. Ils ne devraient pas imposer de conditions contournant ces processus au niveau national. Le cas échéant, ils devraient envisager de modifier les structures des programmes et des projets, reconnaissant que les processus participatifs et l'obtention de résultats durables à long terme exigent du temps.