



## Assemblée générale

Distr. générale  
13 août 2008  
Français  
Original : anglais

---

### Soixante-troisième session

Point 67 b) de l'ordre du jour provisoire\*

**Promotion et protection des droits de l'homme :**  
**questions relatives aux droits de l'homme, y compris**  
**les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif**  
**des droits de l'homme et des libertés fondamentales**

### **Le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant**

#### **Note du Secrétaire général**

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport présenté en application de la résolution 6/27 du Conseil des droits de l'homme par la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination dans ce contexte, M<sup>me</sup> Raquel Rolnik.

---

\* A/63/150 et Corr. 1.



## **Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination dans ce contexte**

### *Résumé*

Le présent rapport, soumis en application de la résolution 6/27 du Conseil des droits de l'homme, constitue le premier rapport à l'Assemblée générale de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination dans ce contexte.

La première partie contient un récapitulatif des travaux menés depuis que la Commission des droits de l'homme a nommé un Rapporteur spécial sur le logement convenable. La définition et les éléments du droit à un logement convenable y sont examinés, ainsi que certaines grandes questions traitées (phénomène des sans-abri, accessibilité économique, expulsions, discrimination dans l'accès à un logement convenable et sexospécificités, notamment), et les instruments mis au point pour faire appliquer ce droit (questionnaires, indicateurs et principes de base et directives sur les expulsions forcées et les déplacements liés au développement).

Dans la deuxième partie, la Rapporteuse spéciale, qui est résolue à poursuivre et approfondir l'examen des questions mises en lumière par son prédécesseur, donne son avis sur la façon d'aller de l'avant et les domaines devant bénéficier d'une attention prioritaire au cours des années à venir.

Compte tenu de l'adoption prochaine par l'Assemblée générale du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Rapporteuse spéciale consacre la troisième partie du rapport à l'opposabilité du droit à un logement convenable devant les tribunaux, en citant des exemples et la jurisprudence.

Enfin, la Rapporteuse spéciale engage vivement les États à prendre plusieurs mesures immédiates, dont l'adoption par l'Assemblée générale du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; l'intégration du droit à un logement convenable dans les politiques d'urbanisme et de logement aux échelons local et national; et l'adoption de mesures d'urgence pour venir en aide aux sans-abri et, en particulier, cesser de les traiter comme des délinquants.

---

## Table des matières

|  | <i>Page</i> |
|--|-------------|
| I. Introduction .....  | 4           |
| II. Aperçu général du mandat, des problèmes et des travaux effectuée .....               | 5           |
| III. Réalisation du droit à un logement convenable : défis et tendances .....            | 10          |
| A. Manifestations de grande envergure .....  | 10          |
| B. Reconstruction après les catastrophes et après les conflits .....                     | 11          |
| C. Répercussions des changements climatiques sur le droit à un logement convenable ..... | 12          |
| D. Migrants et logement .....  | 14          |
| E. Intégration sociale .....   | 14          |
| F. Autres activités .....  | 15          |
| IV. Opposabilité du droit à un logement convenable .....                                 | 15          |
| V. Conclusions et recommandations .....  | 21          |

## I. Introduction

1. À sa cinquante-sixième session, la Commission des droits de l'homme a adopté par consensus la résolution 2000/9, en date du 17 avril 2002, dans laquelle elle a décidé de nommer, pour une période de trois ans, un rapporteur spécial dont le mandat porterait essentiellement sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant. Elle a adopté par consensus également ses résolutions ultérieures sur la question (2001/28, 2002/21, 2003/27 et 2004/21).
2. Par sa résolution 2002/49, la Commission a confié au Rapporteur spécial la tâche supplémentaire d'établir une étude sur les femmes et le logement convenable (voir plus bas, par. 18).
3. En juin 2006, la Commission des droits de l'homme a été remplacée par le Conseil des droits de l'homme conformément à la résolution 60/251 de l'Assemblée générale. Le 18 juin 2007, le Conseil des droits de l'homme a adopté la résolution 5/1, prorogeant les mandats au titre de ses procédures spéciales thématiques.
4. En décembre 2007, le Conseil a examiné le mandat du Rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable. Il l'a renouvelé par consensus dans sa résolution 6/27, pour permettre au Rapporteur spécial :
  - a) De promouvoir le plein exercice du droit à un logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant;
  - b) De définir les meilleures pratiques ainsi que les difficultés et obstacles qui s'opposent au plein exercice du droit à un logement convenable, de même que les insuffisances de la protection à cet égard;
  - c) De mettre l'accent en particulier sur des solutions concrètes pour assurer la mise en œuvre des droits qui relèvent de son mandat;
  - d) De tenir compte de la problématique hommes-femmes, notamment en distinguant les vulnérabilités propres aux femmes s'agissant du droit à un logement adéquat et à la terre;
  - e) De faciliter la fourniture de l'assistance technique;
  - f) De travailler en étroite coopération, pour éviter que certaines activités fassent double emploi, avec d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et organes subsidiaires du Conseil des droits de l'homme, organes concernés des Nations Unies, organes conventionnels et mécanismes régionaux de défense des droits de l'homme;
  - g) De lui présenter, ainsi qu'à l'Assemblée générale, un rapport sur l'application de ladite résolution.
5. Le présent rapport fait suite à cette demande.

## II. Aperçu général du mandat, des problèmes et des travaux effectués

6. Depuis la création de son mandat, le Rapporteur spécial a présenté huit rapports annuels thématiques à la Commission des droits de l'homme<sup>1</sup> et au Conseil des droits de l'homme et effectué 13 missions dans les pays<sup>2</sup>, ainsi qu'une visite conjointe avec trois autres titulaires de mandat<sup>3</sup>. Il a eu de nombreux contacts avec les pouvoirs publics, la société civile, les milieux universitaires, les organisations internationales et régionales et tous ceux qui ont un rôle à jouer dans le domaine du logement convenable.

7. Le précédent titulaire du mandat, Miloon Kothari, a adopté une démarche mettant en relief le caractère indivisible des droits de l'homme et défini le droit fondamental de la personne à un logement convenable comme « le droit de tout homme, femme, jeune et enfant d'obtenir et de conserver un logement sûr dans une communauté où il puisse vivre en paix et dans la dignité » (A/HRC/7/16, par. 4).

8. Dans son Observation générale n° 4<sup>4</sup>, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a distingué les éléments ci-après du droit à un logement convenable : a) la sécurité légale de l'occupation; b) l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures; c) la capacité de paiement; d) l'habitabilité; e) la facilité d'accès; f) l'emplacement; et g) le respect du milieu culturel. Au cours de ses travaux et consultations, le précédent titulaire du mandat a mis en évidence d'autres facteurs plus spécifiques déterminant la jouissance du droit à un logement convenable, à savoir :

- a) L'accès à la terre, à l'eau et aux autres ressources naturelles nécessaires à la survie et la subsistance;
- b) Le droit de vivre à l'abri de la dépossession, de l'endommagement et de la destruction des terres, biens, foyers et ressources et moyens de subsistance;
- c) L'accès aux éléments d'information susceptibles d'influer sur l'exercice du droit à un logement convenable, notamment sur les risques industriels et naturels, l'infrastructure, la planification urbaine ou la disponibilité des services et ressources naturelles;

<sup>1</sup> E/CN.4/2001/51, E/CN.4/2002/59, E/CN.4/2003/5, E/CN.4/2004/48, E/CN.4/2005/48, E/CN.4/2006/41, A/HRC/4/18 et A/HRC/7/16.

<sup>2</sup> Roumanie (janvier 2002, E/CN.4/2003/5/Add.2); territoires palestiniens occupés (janvier 2002, E/CN.4/2003/5/Add.1); Mexique (mars 2002, E/CN.4/2003/5/Add.3); Pérou (mars 2003, E/CN.4/2004/48/Add.1); Afghanistan (septembre 2003, E/CN.4/2004/48/Add.2); Kenya (février 2004, E/CN.4/2005/48/Add.2); Brésil (juin 2004, E/CN.4/2005/48/Add.3); République islamique d'Iran (juillet 2005, E/CN.4/2006/41/Add.2); Cambodge (août 2005, E/CN.4/2006/41/Add.3); Australie (août 2006, A/HRC/4/18/Add.2); Espagne (novembre-décembre 2006, A/HRC/7/16/Add.2); Afrique du Sud (avril 2007, A/HRC/7/16/Add.3); et Canada (octobre 2007, A/HRC/7/16/Add.4).

<sup>3</sup> Mission conjointe au Liban et en Israël, avec le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, le Rapporteur spécial sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible et le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays (septembre 2006, A/HRC/2/7).

<sup>4</sup> [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument) (HRI/GEN/1/Rev.8).

d) La participation effective des personnes et des communautés à la prise de décisions sur les questions susceptibles d'influer sur l'exercice de leur droit à un logement convenable;

e) Les arrangements de réinstallation qui, quelle que soit la cause du déplacement, doivent être consensuels, équitables et appropriés de sorte à satisfaire les besoins individuels et collectifs;

f) L'accès à la protection juridique nationale et autres recours;

g) La salubrité de l'environnement (voir aussi A/HRC/7/16, par. 5).

9. Depuis la création du mandat, le Rapporteur spécial a travaillé sur divers aspects du droit fondamental de la personne à un logement convenable et formulé des recommandations à l'intention des États, de la société civile, des organisations internationales et de la communauté internationale. Ses travaux ont porté principalement sur les groupes de population les plus vulnérables, à savoir : les sans-abri; les personnes vivant dans la pauvreté ou avec des revenus faibles; les femmes; les victimes de mauvais traitements et de violences familiales; les enfants et les orphelins; les jeunes; les personnes âgées; les handicapés et les malades (y compris les personnes dont les besoins sont complexes, comme celles touchées par le VIH/sida); les individus et les communautés des zones rurales et reculées; les minorités; les peuples autochtones; les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays; les migrants; et les réfugiés et demandeurs d'asile.

10. Le phénomène des sans-abri, qui constitue l'un des symptômes les plus évidents et les plus graves du non-respect du droit à un logement convenable, a fait partie des principaux axes des travaux entrepris (voir, par exemple, E/CN.4/2005/48). Il touche aussi bien les pays en développement que les pays développés et a des causes diverses et multiformes, dont le manque de logements abordables, la spéculation immobilière et foncière, l'urbanisation sauvage et forcée, et les destructions et déplacements résultant de conflits, de catastrophes naturelles ou de grands projets de développement. Les grandes crises du marché, dont celle des prêts hypothécaires à risque qui a commencé aux États-Unis en 2007, outre qu'elles font sentir leurs effets sur les marchés financiers du monde entier, entraînent généralement une augmentation du nombre des sans-abri et des mal-logés.

11. Le phénomène des sans-abri est la manifestation la plus grave du non-respect du droit à un logement convenable; cependant, une part considérable de la population mondiale vit dans des logements précaires et autres formes d'habitat spontané, sans accès aux services de base et à des conditions de vie adéquates<sup>5</sup>. L'impact de ces habitats précaires, qui ne sont reconnus ni sur le plan administratif ni sur le plan juridique, va au-delà du dénuement matériel et de l'isolement en empêchant ceux qui y vivent de jouir pleinement de toute une série de droits de l'homme, qu'ils soient civils et politiques ou économiques, sociaux et culturels.

12. L'absence de logement d'un coût abordable est l'un des principaux facteurs de violation du droit à un logement convenable. Dans ce contexte, la Rapporteuse spéciale constate avec préoccupation que les processus d'« embourgeoisement » urbain, associés à la montée des prix de l'immobilier et des loyers, et les problèmes de remboursement des prêts et hypothèques poussent les familles à faible revenu

<sup>5</sup> Selon le rapport d'ONU-Habitat *L'état des villes dans le monde* pour 2006-2007, plus d'un milliard de personnes – un tiers de la population mondiale – vivent dans des habitats précaires.

vers la précarité, y compris l'absence de domicile fixe. L'incapacité des systèmes juridiques de protéger les populations sans abri et sans terre à travers le monde va de pair avec le traitement de plus en plus fréquent des intéressés en délinquants et semble s'inscrire dans la tendance à l'aggravation des violences à leur rencontre.

13. Dans sa résolution 1993/77, la Commission des droits de l'homme a affirmé que les expulsions forcées constituaient une violation flagrante des droits de l'homme, en particulier le droit à un logement convenable; or le phénomène se poursuit comme jamais sur la plupart des continents. Ces expulsions peuvent être définies comme des actes ou omissions ayant pour effet le déplacement contraint ou involontaire de personnes, de groupes et de communautés des logements, des terres ou des ressources relevant de la propriété commune qu'ils occupaient ou dont ils étaient tributaires, éliminant ou restreignant ainsi leur capacité d'habiter ou de travailler dans un logement, une résidence ou un lieu donné, sans leur fournir une forme appropriée de protection juridique ou autre, ni leur permettre d'avoir accès à une telle protection<sup>6</sup>.

14. Malgré les activités menées notamment par les organes conventionnels, d'autres titulaires de mandats au titre des procédures spéciales, des organismes et programmes des Nations Unies et des organisations de la société civile pour lutter contre cette pratique, les expulsions continuent à précipiter des centaines de milliers de personnes vers la pauvreté, l'absence de domicile fixe et des conditions de logement inadéquates, avec des effets particulièrement préjudiciables pour les enfants et les groupes qui font l'objet de discriminations, comme les femmes, les peuples autochtones, les minorités et les migrants, ainsi que les groupes sociaux économiquement vulnérables et marginalisés (voir E/CN.4/2004/48 et E/CN.4/2006/41).

15. Pour donner aux États et à la communauté internationale des moyens pratiques de prévenir la violation du droit à un logement convenable résultant d'expulsions causées par des projets de développement, la Rapporteuse spéciale a présenté au Conseil des droits de l'homme une série de principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement (A/HRC/4/18, annexe I). Ces directives comprennent des indications sur la marche à suivre avant, pendant et après une expulsion pour garantir le respect des droits de l'homme lorsqu'aucune autre solution n'existe. Différentes situations y sont envisagées, dont les expulsions planifiées ou pratiquées sous le prétexte de servir le bien public, comme celles associées à des projets de développement ou d'infrastructure (construction de grands barrages, réalisation de projets de transport ou de grands projets industriels ou énergétiques; ou activités minières et autres industries extractives); à des mesures d'acquisition de terres pour la réalisation de programmes de rénovation urbaine, de réhabilitation des quartiers insalubres, de modernisation du logement ou d'embellissement des villes ou d'autres programmes d'aménagement du territoire (y compris à des fins agricoles); à des litiges sur des droits fonciers et immobiliers; ou à la tenue de grandes manifestations commerciales ou sportives internationales. Ces expulsions ont en apparence des fins environnementales et découlent d'activités qui bénéficient de l'assistance internationale pour le développement.

---

<sup>6</sup> Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement, A/HRC/4/18, annexe I, par. 4; [http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines_fr.pdf).

16. L'ancien Rapporteur spécial a particulièrement axé ses travaux sur la discrimination dans l'exercice du droit à un logement convenable (voir E/CN.4/2003/5). La réalisation de ce droit dans un environnement exempt de discrimination aura une incidence directe sur l'exercice d'autres droits fondamentaux, dont le droit à la vie, le droit à un niveau de vie suffisant, le droit de circuler librement et de choisir sa résidence, le droit à l'éducation et à la santé, le droit à la protection contre toute ingérence arbitraire ou illégale dans la vie privée et familiale et le domicile, et le droit de participer aux affaires publiques.

17. La discrimination et la ségrégation touchant le logement peuvent être dues à des considérations de race, de classe sociale ou sexe, mais elles peuvent aussi résulter de la pauvreté et de la marginalisation économique. Le précédent Rapporteur spécial s'est dit préoccupé, dans divers rapports de mission, par la discrimination qui continuait de s'exercer à l'égard des minorités ethniques et religieuses et des groupes nomades, comme le montraient les conditions de logement et de vie très difficiles des intéressés, le nombre considérable de cas de confiscation de terre et d'expulsions forcées qui seraient fondés sur la discrimination, la discrimination à l'égard des femmes en ce qui concerne le droit au logement, à la terre, à l'héritage et à la propriété, et l'insuffisance, en quantité comme en qualité, des services de base offerts à la disposition des groupes de population et quartiers à faible revenu et des habitats spontanés. Les expulsions aggravent les inégalités, les conflits sociaux, la ségrégation et la ghettoïsation, et affectent invariablement les groupes les plus pauvres, les plus vulnérables et les plus marginalisés sur les plans social et économique

18. Le mandat du Rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable soulignait l'importance de la problématique hommes-femmes. Dans sa résolution 2002/49 sur l'égalité des femmes en matière de propriété, d'accès et de contrôle fonciers et égalité du droit à la propriété et à un logement convenable, la Commission des droits de l'homme a confié au Rapporteur spécial la tâche supplémentaire de préparer une étude sur les femmes et le logement convenable. À cette fin, le précédent Rapporteur spécial a mis au point un questionnaire pour solliciter des éléments d'information auprès des États, des autorités locales et des groupements de la société civile en vue de la préparation de l'étude et organisé sept consultations régionales<sup>7</sup>. Il a présenté, dans trois rapports à la Commission (E/CN.4/2003/55, E/CN.4/2005/43 et E/CN.4/2006/118), les résultats de ces travaux et les principales conclusions des recherches thématiques, des missions dans les pays, des consultations régionales et des réponses au questionnaire. Plusieurs obstacles à la réalisation effective des droits des femmes concernant le logement ont été mis en évidence, dont la violence à l'égard des intéressées; le caractère discriminatoire de certaines normes culturelles et sociales et dispositions du droit de

---

<sup>7</sup> Consultation de la région de l'Asie sur les liens entre la violence contre les femmes et le droit des femmes à un logement convenable, Delhi (Inde), octobre 2003; consultation de la région de l'Amérique latine et des Caraïbes sur les femmes et le logement convenable, Mexico, décembre 2003; consultation de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord sur le droit des femmes à un logement convenable et à la propriété foncière, Alexandrie (Égypte), juillet 2004; consultation de la région du Pacifique sur le droit des femmes à un logement convenable et à la propriété foncière, Nadi (Fidji), octobre 2004; consultation de la région de l'Amérique du Nord sur les femmes et le droit à un logement convenable, Washington, octobre 2005; consultation de la région de l'Asie centrale et de l'Europe orientale sur le droit des femmes à un logement convenable, Budapest, novembre 2005; et consultation de la région de la Méditerranée sur le droit des femmes à un logement convenable, Barcelone (Espagne), mars 2006.

la famille ou du droit des personnes; la discrimination multiple; la privatisation des logements sociaux et le coût prohibitif du logement pour les femmes; et l'impact des catastrophes naturelles, des expulsions et du VIH/sida sur les femmes.

19. Tout au long de son mandat, le précédent Rapporteur spécial a privilégié une approche constructive de la promotion du droit fondamental de la personne à un logement convenable, dont l'élaboration d'instruments pratiques pour contribuer à défendre, promouvoir et réaliser ce droit, tels les principes de base et directives susmentionnés sur les expulsions et les déplacements liés au développement.

20. Que ce soit dans ses rapports thématiques ou au cours de ses missions, et à l'instar de nombreux organes conventionnels, le précédent Rapporteur spécial a souligné l'importance de disposer de statistiques et d'indicateurs fiables et clairs pour évaluer les progrès accomplis par les États dans la réalisation du droit à un logement convenable. Le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) suit bon nombre des questions à caractère plus technique associées à ce droit. Il a mis au point une série d'indicateurs clefs pour saisir les éléments essentiels de la performance du secteur du logement dans tous les pays, dont il ressort que la disponibilité des services de base fait partie intégrante de l'adéquation de la situation relative au logement. Le coût, la quantité, la qualité, l'offre et la demande sont également des facteurs pertinents. Les gouvernements doivent établir tous les deux ans des rapports sur la base de ces indicateurs, pour examen par le Conseil d'administration du Programme. ONU-Habitat supervise également l'application d'une stratégie mondiale du logement. Ce suivi porte sur les mesures prises et les progrès réalisés non seulement par les États Membres de l'ONU mais aussi par les organismes du système des Nations Unies et les autres acteurs régionaux, bilatéraux et non gouvernementaux intéressés.

21. Tout en engageant les États à adopter ces instruments de mesure, le précédent Rapporteur spécial a réfléchi et contribué à l'établissement d'indicateurs pour le suivi des droits de l'homme (voir, par exemple, A/HCR/4/18, par. 3 à 15). Sur la base de ces travaux et de ceux effectués par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) sur la demande des organes chargés de l'application des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme<sup>8</sup>, il a présenté une liste d'exemples d'indicateurs ayant trait au droit à un logement convenable dans son rapport de 2007 au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/4/18, annexe II). D'autres travaux, dont des ateliers sous-régionaux et des consultations nationales, sont en cours. La compilation de métadonnées sur chaque indicateur (qu'il s'agisse d'indicateurs structurels, de bon déroulement ou de résultats) se poursuit. Ces informations, qui seront reportées sur des métafiches, doivent appuyer l'utilisation de statistiques pertinentes et donner des renseignements détaillés sur leur définition, leur bien-fondé, la méthode de calcul, les sources de données primaires et secondaires, le niveau de désagrégation, la périodicité, etc. (Voir A/HRC/7/16, par. 52 à 54). La Rapporteuse spéciale encourage ce processus de pilotage et de sensibilisation venant appuyer l'élaboration de statistiques fiables, viables et adaptées au contexte cible, sur l'application du droit à un logement convenable à l'échelon des pays et préconise la poursuite de la collaboration avec le HCDH et ONU-Habitat dans ce domaine, y compris au niveau national.

---

<sup>8</sup> HRI/MC/2008/3.

### **III. Réalisation du droit à un logement convenable : défis et tendances**

22. La Rapporteuse spéciale souhaite reprendre et poursuivre l'important travail accompli par son prédécesseur. Elle rend hommage et exprime sa gratitude à ce dernier pour son œuvre remarquable et continuera sur la voie qu'il a tracée tout en faisant fond sur la masse de recherches, d'informations et d'activités qu'elle lui doit.

23. Le droit à un logement convenable a été abordé par de nombreuses instances internationales et spécialisées qui ont vu en lui un droit de l'homme fondamental et important. Pourtant, beaucoup ignorent encore jusqu'à l'existence d'un tel droit et ses éléments constitutifs. Si le mandat du rapporteur a été pleinement reconnu et reconduit par le Conseil des droits de l'homme, ses conclusions, ses méthodes et ses recommandations n'ont pas été largement diffusées et la dimension « droit de l'homme » du logement n'a pas été intégrée au travail de la plupart des spécialistes, fonctionnaires de l'État et militants de la société civile qui participent à la conception et à la mise en œuvre des politiques de logement, d'urbanisme et d'aménagement du territoire dans le monde entier, et ce en partie parce que le débat qui porte sur cette question se limite aux milieux spécialisés et les rapports, informations et autres textes issus des travaux dans ce domaine ne sont pas mis à la disposition et à la portée du grand public, y compris celles des titulaires de ce droit.

24. Vu ces défis, la nouvelle Rapporteuse spéciale s'efforcera de faire connaître aux différents acteurs impliqués dans le logement et l'aménagement du territoire la démarche consistant à considérer le logement comme un droit qui a été mise au point par son prédécesseur en utilisant différents instruments et médias.

25. Elle est persuadée de l'existence de liens très étroits entre le droit à un logement convenable et les autres droits de l'homme apparentés : notamment les droits à l'alimentation, à l'eau, à la santé, au travail, à la terre, aux moyens d'existence, à la propriété et à la sécurité des personnes ainsi qu'à la protection contre les traitements inhumains ou dégradants, au refus de la discrimination et à l'égalité des sexes. Elle est également convaincue qu'il importe de faire des efforts supplémentaires pour renforcer ces droits sous leurs aspects normatifs et juridiques au niveau national.

26. S'agissant des nouveaux thèmes à aborder au cours des années à venir, la Rapporteuse spéciale entend se concentrer sur la relation entre l'organisation de manifestations de grande envergure et les politiques de logement, le droit à un logement convenable lors de la reconstruction après les conflits ou les catastrophes, les effets des changements climatiques sur le droit à un logement convenable, les migrations et le logement et les solutions au problème de l'exclusion sociale tout en continuant à mettre au point des outils pratiques pour promouvoir l'égalité entre les sexes dans le cadre de la réalisation du droit à un logement convenable.

#### **A. Manifestations de grande envergure**

27. La Rapporteuse spéciale s'intéresse particulièrement aux retombées des manifestations de grande envergure telles que les jeux olympiques, la coupe du monde de la FIFA ou les jeux du Commonwealth sur le droit à un logement convenable. Ces manifestations peuvent être l'occasion de développer les villes et

l'infrastructure et avoir de ce fait des répercussions positives sur le droit à un logement convenable. Elles peuvent aussi être à l'origine de violations des droits de l'homme. Par le passé, il y aurait eu de ce fait des milliers de personnes expulsées de force de leur domicile pour faire place à des infrastructures ou des aménagements urbains, des opérations massives contre les sans-abri, des augmentations des prix de l'immobilier à l'achat et à la location, un embourgeoisement de certains quartiers, ce qui a fait prendre conscience aux organisateurs de la nécessité de tenir compte de la viabilité à long terme et de se concentrer sur la protection et la promotion des droits en matière de logement à tous les stades de l'organisation des grandes manifestations, de la phase initiale des candidatures en passant par la planification et la préparation jusqu'au déroulement même de la manifestation et à ce qu'il en reste une fois les festivités terminées.

## **B. Reconstruction après les catastrophes et après les conflits**

28. La reconstruction après les catastrophes et les conflits est un domaine particulièrement important pour le droit à un logement convenable. Que ce soit pendant ou après les catastrophes ou dans les pays se relevant de conflits, il est aujourd'hui généralement reconnu qu'il faut respecter les normes relatives aux droits de l'homme dans le cadre de la prévention, des opérations de secours et du relèvement. Dans nombre de ces situations, se posent notamment les problèmes de la discrimination, dont celle fondée sur le sexe n'est pas la moindre, mais aussi du manque de participation, de la corruption et des retards dans la distribution de l'aide, l'indemnisation et la reconstruction. La Rapporteuse spéciale souhaite étudier la façon dont ces préoccupations ont été prises en compte concrètement dans les activités des organismes de secours nationaux et internationaux, les bases sur lesquelles l'aide financière et les indemnisations sont calculées et distribuées et les solutions qui ont été trouvées en cas d'absence de titres de propriété des terres et des logements.

29. Le fossé existant entre les phases de l'aide humanitaire et du développement dans le cadre de la reconstruction après les conflits ou les catastrophes revêt un intérêt particulier pour l'évolution de son mandat et sa contribution aux travaux des organismes multilatéraux et bilatéraux. Parfois, les réfugiés et les déplacés vivent pendant longtemps au même endroit dans le cadre de programmes d'urgence consolidant leurs liens socioterritoriaux avec ces nouveaux établissements, qui ont toutefois un caractère temporaire, ce qui complique leur réinstallation ultérieure soit dans leur lieu d'origine soit ailleurs.

30. La Rapporteuse spéciale se félicite donc que des directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles aient été mises au point par le Comité permanent interorganisations<sup>9</sup> pour aider les États à élaborer des politiques en faveur des personnes touchées par les catastrophes naturelles, à protéger les droits de l'homme de ces personnes et à adopter une démarche davantage axée sur les droits fondamentaux, y compris ceux des femmes, que le manuel Sphère<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> [www.humanitarianinfo.org/iasc/content/documents/working/OtherDocs/2006\\_IASC\\_NaturalDisasterGuidelines.pdf](http://www.humanitarianinfo.org/iasc/content/documents/working/OtherDocs/2006_IASC_NaturalDisasterGuidelines.pdf).

<sup>10</sup> [www.sphereproject.org/](http://www.sphereproject.org/).

## C. Répercussions des changements climatiques sur le droit à un logement convenable

31. Les changements climatiques et leurs causes ont suscité de nombreux débats et reçoivent depuis peu une attention prioritaire. Ils ont déjà touché des millions d'individus parmi les plus pauvres de la planète et pourraient faire perdre leurs moyens d'existence à des centaines de millions de personnes et les contraindre à un déplacement définitif<sup>11</sup>. On a cependant peu parlé des conséquences exactes qu'ils auraient sur les établissements humains et en particulier sur un logement convenable. Les catastrophes naturelles, la désertification, la sécheresse et la perte des moyens d'existence auront pour effet d'accroître les déplacements et d'assujettir les populations et les communautés à des conditions de logement et de vie très difficiles.

32. Dans son quatrième rapport d'évaluation, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a déclaré pouvoir affirmer avec un degré de confiance très élevé que les activités menées depuis 1750 avaient eu pour effet de réchauffer le climat. Un réchauffement d'environ 0,2 °C par décennie au cours des 20 prochaines années est anticipé<sup>12</sup>. Une des nombreuses conséquences de ce réchauffement est la montée de plus de 50 centimètres du niveau de la mer d'ici à 2100. Les effets du changement climatique sur la biodiversité seront multiples, et toucheront aussi bien les écosystèmes que les espèces. L'effet le plus évident sera celui qu'auront les inondations, la montée du niveau de la mer et les changements de température sur les frontières des écosystèmes qui toucheront les établissements humains. La plupart des personnes et des entreprises les plus menacées par les conditions climatiques extrêmes et la montée du niveau des mers se trouvent dans les bidonvilles des pays à faible revenu où se combinent une vulnérabilité élevée face aux risques et des infrastructures et services de protection insuffisants<sup>13</sup>.

33. Le changement climatique provoqué par les humains est susceptible d'avoir les plus lourdes conséquences sur les petits états insulaires et côtiers en basse terre, les nations africaines, les deltas gigantesques de l'Asie et les régions polaires. En Asie, en Afrique et dans certains régions d'Amérique latine, la moitié de la population vit souvent dans des établissements spontanés sans eau courante, routes goudronnées ou système d'égout, d'écoulement des eaux de pluie ou d'évacuation des déchets ménagers. Beaucoup de ces établissements se trouvent dans des plaines inondables ou sur la côte, à proximité de cours d'eau ou sur des pentes instables où leurs habitants sont exposés à un maximum de risques liés aux tempêtes ou aux inondations<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Voir Rapport mondial sur le développement humain 2007-2008 du Programme des Nations Unies pour le développement et quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, rapport du Groupe de travail II « Conséquences, Adaptation et Vulnérabilité » et rapport de synthèse.

<sup>12</sup> Rapport technique du GIEC sur les changements climatiques et l'eau, juin 2008, [www.ipcc.ch/ipccreports/tp-climate-change-water.htm](http://www.ipcc.ch/ipccreports/tp-climate-change-water.htm).

<sup>13</sup> Hannah Reid et Krystyna Swiderska, « Biodiversité, changement climatique et pauvreté », Institut international pour l'environnement et le développement, [www.iied.org/pubs/pdfs/17034FIIED.pdf](http://www.iied.org/pubs/pdfs/17034FIIED.pdf).

<sup>14</sup> Saleemul Huq et Jessica Ayers, « Liste cruciale : les 100 nations les plus vulnérables au changement climatique », Institut international pour l'environnement et le développement, [www.iied.org/pubs/pdfs/17022FIIED.pdf](http://www.iied.org/pubs/pdfs/17022FIIED.pdf).

34. Les pressions croissantes qui s'exercent sur les ressources en eau et les pénuries alimentaires dans les zones rurales du monde entier accélèrent l'exode rural. Par exemple, ONU-Habitat estime qu'environ un tiers des habitants des bidonvilles en rapide expansion des pays d'Afrique ont été chassés de leurs terres par l'avancée des déserts et la disparition des systèmes agricoles pastoraux due à la détérioration de l'environnement et aux changements climatiques<sup>15</sup>. Les ruraux sont notamment attirés dans les villes par l'économie (monétaire) et l'accès à une plus grande gamme de services.

35. L'exode des ruraux vers les villes accentue le surpeuplement des bidonvilles dans les centres urbains. Poussés en grande partie par le manque croissant d'accès à des moyens d'existence durables, les nouveaux arrivants ne pourront pas trouver de logement convenable, faute des ressources nécessaires. Beaucoup seront plus vulnérables dans les villes aux effets négatifs des changements climatiques du fait qu'ils seront contraints de construire des abris dans des zones à risques, notamment dans des plaines inondables situées le long des cours d'eau.

36. La démarche consistant à considérer la protection contre les changements climatiques comme un droit sera axée sur les principes de la participation et de l'autonomisation. Les populations dont les droits ne sont pas bien défendus sont mal préparées pour comprendre ou anticiper les conséquences des changements climatiques, moins bien placées pour exercer des pressions efficaces en vue de l'adoption de politiques gouvernementales ou internationales en leur faveur et plus souvent empêchées, faute de moyens, de s'adapter aux nouvelles conditions environnementales et économiques qui se profilent<sup>16</sup>.

37. Les questions relatives aux changements climatiques doivent donc être abordées dans le cadre de l'urbanisme qui devrait inclure l'atténuation des effets des catastrophes et la réduction de la vulnérabilité et s'étendre aux bidonvilles et aux établissements spontanés. Il faudrait dans ce cadre assurer l'accès universel à un logement convenable en tenant compte des conditions météorologiques auxquelles ces logements pourraient être exposés. Les services de base comme les soins de santé, l'approvisionnement en eau et l'assainissement devraient être conçus de façon à pouvoir résister aux catastrophes et être capables de fonctionner correctement en cas d'intempéries telles qu'inondations. Il faudrait également construire davantage de logements résistant aux catastrophes pour les communautés vulnérables.

38. Dans le cadre d'une démarche axée sur les droits, les communautés touchées pourraient enfin se réinstaller en dehors des zones dangereuses (villes qui s'enfoncent) mais elles seraient aussi véritablement et correctement consultées avant la prise de toute décision relative à leur réinstallation. Elles ne devraient en aucun cas être expulsées de force. Cette même démarche leur permettrait de participer

---

<sup>15</sup> Déclaration de la Directrice exécutive du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) au débat de haut niveau de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, [www.unhabitat.org/content.asp?cid=5502&catid=550&typeid=8&subMenuId=0](http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=5502&catid=550&typeid=8&subMenuId=0).

<sup>16</sup> Dans le contexte des changements climatiques, l'adaptation est considérée comme étant la préparation aux effets inévitables et prévisibles des changements climatiques, tandis que l'atténuation correspond aux activités visant à réduire les émissions de façon à limiter les changements climatiques. Conseil international pour l'étude des droits humains, « Climate change and human rights – a rough guide », 2008, p. vii.

également à la planification et à la prise des décisions, d'avoir accès à l'information et de demander des comptes.

#### **D. Migrants et logement**

39. Dans un monde de plus en plus multiculturel, les migrants internationaux contribuent de façon notable au progrès économique et social des pays de destination, même si les gouvernements considèrent la migration avant tout comme un problème de sécurité relevant de la compétence de la police et ne cessent de durcir leurs lois en la matière et leurs procédures d'admission.

40. Au niveau local, les politiques urbaines prévoient rarement des mesures visant à faciliter l'intégration des migrants alors que celles qui concernent l'accès au logement et aux services sont fondamentales car elles répondent à un besoin essentiel et sont à la base d'une participation pleine et entière à la société. Les migrants sont pourtant souvent victimes de discrimination sur le marché du logement et vivent fréquemment entassés les uns sur les autres dans des logements situés dans les quartiers les moins favorisés où les services sont soit insuffisants soit inexistantes. Pour être effectifs, les droits en matière de logement devraient être inscrits dans la législation nationale et être définis de façon précise par les textes en vigueur. De fait, les gouvernements ont souvent tendance à ne pas faire respecter les normes minimales en vigueur en vue de la protection des droits des migrants en matière de logement. En outre, les réglementations de plus en plus strictes imposées par de nombreux États en matière d'accès au marché du logement par les migrants vont à l'encontre du droit à un logement convenable et à la non-discrimination dans ce domaine.

#### **E. Intégration sociale**

41. Dans le monde entier, les problèmes financiers que pose l'accès financier au logement, à la terre et à la propriété sont à l'origine d'une augmentation du nombre des exclus qui vivent dans des conditions de logement inadéquates et incertaines à la périphérie des villes, loin des quartiers urbanisés et bien situés. L'urbanisme axé sur la création de villes dites d'envergure mondiale au lieu de l'être sur la lutte contre la spéculation et l'augmentation des prix de l'immobilier à l'achat ou à la location au moyen d'une gestion appropriée des terres a contribué au renchérissement des biens immobiliers dans les villes et à l'appropriation des terrains par ceux qui ont les revenus les plus élevés.

42. Les établissements ainsi créés où les riches et les pauvres des zones urbaines et rurales vivent isolés les uns des autres constituent bien ce que l'ancien Rapporteur spécial qualifiait d'apartheid urbain et rural. Les bidonvilles et les colonies de squatters naissent en partie de cet énorme fossé entre l'offre et la demande de logements abordables dans des endroits bien situés qui est une source de discrimination et contribue pour beaucoup à maintenir des groupes importants dans la pauvreté et les mauvaises conditions de vie sans véritable possibilité d'accéder à un avenir meilleur. Il en résulte des villes fragmentées et divisées, et une érosion de la cohésion sociale.

43. C'est pourquoi la Rapporteuse spéciale estime qu'il faut s'intéresser aux différentes questions qui ont trait à l'exclusion sociale et au logement et voir quels

outils et instruments sont disponibles pour promouvoir l'inclusion des exclus dans la société dans le domaine du logement et par l'intermédiaire du logement non seulement pour améliorer les conditions de vie des intéressés mais également pour prévenir les conflits et la violence.

## **F. Autres activités**

44. La Rapporteuse spéciale se propose également d'évaluer systématiquement l'application des recommandations adressées aux États et aux autres parties prenantes. Par exemple, elle se penchera sur la suite donnée à toutes les recommandations issues des visites de pays effectuées depuis la création du mandat de rapporteur et continuera de dialoguer avec les États concernés au sujet des mesures prises pour faire respecter et réaliser le droit à un logement convenable.

45. Dans ce contexte, elle rappelle aux États les recommandations formulées par le premier Rapporteur spécial dans ses rapports et en particulier dans le document A/HRC/7/16 et suivra de très près la suite qui leur a été donnée dans la pratique. Elle serait reconnaissante aux membres de l'Assemblée générale de lui communiquer des informations à ce sujet.

46. Faisant fond sur ces renseignements et sur d'autres études et travaux, elle sera en mesure de donner aux États et aux autres parties intéressées des conseils avisés en vue de la réalisation du droit à un logement convenable.

47. La Rapporteuse spéciale fera appel à la coopération et la collaboration de tous les organismes des Nations Unies en particulier d'ONU-Habitat et des autres organisations internationales et régionales et des parties prenantes et cherchera à les impliquer au maximum dans la réalisation des activités relevant de son mandat.

## **IV. Opposabilité du droit à un logement convenable**

48. L'un des défis à la réalisation du droit à un logement convenable sur lequel la Rapporteuse spéciale souhaite appeler l'attention de l'Assemblée est l'opposabilité de ce droit. On croit généralement que seuls les droits politiques et civils créent des prérogatives au profit des citoyens et des obligations à l'endroit des États et sont de ce fait opposables devant les tribunaux. Le logement, la terre et la propriété sont souvent considérés comme des biens commercialisables plutôt que comme des droits fondamentaux.

49. L'accès à un recours en cas de violation est un élément intrinsèque de la notion de « droit ». Lorsque les droits de l'homme sont pris au sérieux, ils s'accompagnent de recours utiles dans l'exercice desquels les plaintes pour violation de ces droits sont examinées par des organes indépendants – en général des tribunaux – qui ont autorité pour déclarer qu'il y a bien eu violation et qu'une réparation adéquate doit être accordée.

50. On s'est malheureusement beaucoup interrogé sur l'opposabilité des droits économiques, sociaux et culturels en général et du droit à un logement convenable en particulier devant les tribunaux. L'avis trop répandu selon lequel ces droits ne seraient pas opposables est démenti par près d'un siècle de jurisprudence des

tribunaux du travail dans les domaines de la sécurité sociale, de la santé, du logement et de l'éducation et dans toutes les régions du monde.

51. Ceux qui remettent en doute l'opposabilité des droits économiques, sociaux et culturels ont tendance à supposer que ces droits ont un contenu unique et forment un tout indissociable. Or si l'on examine n'importe quelle liste reconnue des droits économiques, sociaux et culturels, notamment celle qui figure dans le Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels ou celles que donnent les instruments régionaux, le contraire est vrai. Les droits économiques, sociaux et culturels de même que les droits civils et politiques ne sont pas tous conçus sur le même modèle mais comportent toutes sortes de facettes : libertés, obligations des États vis-à-vis de tiers, obligations de moyen ou de résultat imposées aux États. De fait l'obligation de respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme suppose que dans la pratique chaque droit fondamental présente des aspects susceptibles d'être soumis aux tribunaux pour examen et jugement<sup>17</sup>.

52. En outre, l'interdépendance et l'indivisibilité de tous les droits de l'homme supposent l'existence de liens étroits entre les différents droits quelle que soit la catégorie dans laquelle ils ont été classés. Par conséquent, les droits de l'homme sont si intimement liés entre eux que des éléments propres aux uns peuvent servir de moyen de protection judiciaire aux autres.

53. Ces considérations s'appliquent pleinement au droit à un logement convenable dont le contenu est désormais défini de façon beaucoup plus claire grâce notamment aux observations générales n<sup>os</sup> 4 et 7 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels<sup>18</sup> et aux travaux du Rapporteur spécial évoqués plus haut. Au sens où l'on l'entend désormais, le droit à un logement convenable recouvre toutes sortes d'obligations, certaines négatives (interdiction frappant les expulsions forcées), d'autres positives (adoption de mesures législatives et autres pour assurer la sécurité de l'occupation, la facilité d'accès physique et financier ou la disparition du phénomène des sans-abri). Il met également en lumière le fait que certaines des obligations qui en découlent sont d'application immédiate et non progressive telles que l'interdiction de la discrimination, la protection contre les expulsions forcées ou contre la violence conjugale, qui est étroitement liée à l'accès au logement.

54. Fait important, le droit à un logement convenable entretient des rapports notables avec d'autres droits et principes fondamentaux tels que l'interdiction de la discrimination, le droit à un procès équitable et régulier, le droit à la vie privée et

<sup>17</sup> Voir par exemple Christian Courtis, « Courts and the legal enforcement of economic, social and cultural rights: comparative experiences of justiciability », Commission internationale de juristes, série n<sup>o</sup> 2 « Droits de l'homme et primauté du droit », Genève, 2008; Malcolm Langford et Aoife Nolan « Litigating economic, social and cultural rights: legal practitioners dossier », Centre on Housing Rights and Evictions, décembre 2006, [www.cohre.org/store/attachments/COHRE%20Legal%20Practitioners%20Dossier.pdf](http://www.cohre.org/store/attachments/COHRE%20Legal%20Practitioners%20Dossier.pdf); et [www.cohre.org/litigation](http://www.cohre.org/litigation).

<sup>18</sup> Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels observation générale n<sup>o</sup> 4 intitulée : Le droit à un logement suffisant (E/1992/23), [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CESCR%20OBSERVATION%20GENERALE%204.Fr?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CESCR%20OBSERVATION%20GENERALE%204.Fr?OpenDocument); et observation générale n<sup>o</sup> 7 intitulée : Le droit à un logement suffisant [(art. 11 1) du Pacte] : expulsions forcées (E/1998/22), [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CESCR+Observation+generale+7.Fr?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CESCR+Observation+generale+7.Fr?OpenDocument).

familiale, la protection de la propriété, le droit à un niveau de vie correct, à l'alimentation, à la santé et à l'eau<sup>19</sup>.

55. En cernant de plus près les contours du droit à un logement convenable, on s'est aperçu que beaucoup de ses aspects pouvaient être et dans de nombreuses juridictions étaient susceptibles de faire l'objet d'un règlement judiciaire ou quasi-judiciaire. La jurisprudence comparée aux niveaux interne, régional et international offre de nombreuses illustrations de l'opposabilité du droit à un logement convenable devant les tribunaux, comme l'attestent plusieurs précédents dans ce domaine<sup>20</sup>.

56. La protection contre les expulsions forcées est à l'origine d'un grand nombre de recours aux tribunaux dans différentes juridictions. Les tribunaux et les organes conventionnels internationaux ont élaboré un ensemble conséquent de principes et garanties de procédures pour prévenir les expulsions injustifiées. Les cours suprêmes de l'Inde et du Bangladesh ont pris des décisions importantes en la matière, soulignant l'importance des obligations qui incombent aux États en matière de procédure et qu'ils doivent honorer pour pouvoir procéder à une expulsion dans le respect de la légalité<sup>21</sup>. Par exemple, dans l'affaire *ASK c. Bangladesh*<sup>22</sup>, la Cour suprême du Bangladesh a conclu qu'avant de procéder à une expulsion massive des habitants d'un établissement spontané, le Gouvernement devait élaborer un plan de réinstallation, procéder aux expulsions de façon progressive et tenir compte de la possibilité qu'avaient les expulsés de trouver un autre logement. Elle a également estimé que les autorités devaient donner un préavis raisonnable avant de procéder à des expulsions.

57. Une décision de la Cour constitutionnelle sud-africaine vient également illustrer ce propos. Dans l'affaire *Port Elizabeth Municipality c. various occupiers*<sup>23</sup>, la Cour a refusé d'autoriser l'expulsion de 68 occupants illégaux d'un terrain appartenant à un propriétaire privé. Elle a examiné la demande d'expulsion en se fondant sur trois critères – les circonstances dans lesquelles l'occupant illicite occupait le terrain et avait construit son abri; la durée de l'occupation des lieux; et la possibilité de s'installer sur d'autres terres – et avait conclu qu'en l'espèce, la municipalité n'avait pas prouvé qu'elle s'était réellement efforcée de tenir compte des problèmes des occupants.

<sup>19</sup> Voir E/19192/23, par. 7 : « Le droit au logement est intégralement lié à d'autres droits de l'homme et aux principes fondamentaux qui forment les prémisses du Pacte ». Le Comité dit également que le droit au logement est inextricablement lié à d'autres droits faisant l'objet de plusieurs de ses observations générales. Voir par exemple l'observation générale n° 14 sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (E/C.12/2000/4), par. 11; et l'observation générale n° 15 sur le droit à l'eau (E/C.12/2002/11), par. 3. Dans le même esprit, voir le rapport du Rapporteur spécial E/CN.4/2001/51 (qui dit clairement qu'il faut appliquer une conception globale du droit au logement et insiste sur son interdépendance avec les autres droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels avec lesquels il forme un tout indivisible).

<sup>20</sup> Voir plus haut Christian Courtis, note n° 17.

<sup>21</sup> Voir Cour suprême indienne, *Olga Tellis & Ors c. Bombay Municipal Council* [1985] 2 Supp SCR 51, 10 juillet 1985; Cour suprême du Bangladesh, *Ain o Salish Kendra (ASK) c. Government and Bangladesh & Ors* 19 BLD (1999) 488, 29 juillet 2001.

<sup>22</sup> Voir note précédente, Cour suprême du Bangladesh.

<sup>23</sup> Voir Cour constitutionnelle sud-africaine, affaire CCT 53/03, *Port Elizabeth Municipality c. various occupiers*, 4 mars 2004.

58. Le Comité européen des droits sociaux a également pris un certain nombre de décisions après avoir découvert que des expulsions forcées avaient eu lieu en violation de différentes dispositions de la Charte sociale européenne. Il a constaté par exemple des violations – par action ou par omission – des droits au logement des communautés roms. Dans les affaires du *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*; *Centre européen des droits des Roms c. Italie* et *Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie*, le Comité a considéré notamment que la pratique des expulsions forcées et l'absence de politiques visant à répondre aux besoins particuliers des Roms en matière de logement constituaient des violations des droits au logement et à la protection sociale, ainsi que de l'interdiction de la discrimination<sup>24</sup>.

59. Les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont également appliqué l'interdiction de la discrimination et le principe de l'égalité en matière de logement. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a examiné des situations de violation du droit à un logement convenable découlant d'une discrimination fondée sur l'origine raciale. Dans l'affaire *M<sup>me</sup> L. R. et consorts c. République slovaque*<sup>25</sup>, le Comité était saisi d'une décision municipale qui annulait un plan de logement visant à satisfaire les besoins de la population rom et a décidé que cette annulation constituait une restriction discriminatoire au droit au logement fondée sur l'origine ethnique.

60. Les tribunaux ont également statué en faveur de l'égalité et contre la discrimination en matière de logement en se fondant sur des motifs divers. La Cour suprême des États-Unis d'Amérique a annulé un arrêt municipal interdisant la création d'un foyer pour handicapés mentaux, au motif qu'il était de caractère discriminatoire<sup>26</sup>. Les tribunaux fédéraux des États-Unis ont maintes fois fait respecter la loi fédérale (*Fair Housing Act*), qui interdit toute discrimination fondée sur « la race, la couleur, la religion, le sexe, le handicap, la situation de famille ou l'origine nationale »<sup>27</sup>.

61. Les tribunaux ont également examiné la question du logement abordable, soulignant l'intérêt particulier qu'il y avait à garantir un logement, même dans une conjoncture économique instable. La Cour constitutionnelle de la Colombie a ainsi conclu dans plusieurs décisions concernant des milliers de débiteurs, qu'un plan modifiant le montant des remboursements au titre de prêts hypothécaires était abusif et équivalait à une violation du droit au logement garanti par la Constitution<sup>28</sup>. De même, les tribunaux brésiliens ont protégé les droits des acquéreurs de logements

<sup>24</sup> Voir Comité européen des droits sociaux, *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*, Réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004; *Centre européen des droits des Roms c. Italie*, Réclamation n° 7/2005, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005; *Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie*, Réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006.

<sup>25</sup> Voir Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *M<sup>me</sup> L. R. et consorts c. République slovaque*, Communication n° 31/2003, 10 mars 2005.

<sup>26</sup> Voir Cour suprême des États-Unis, *City of Cleburne c. Cleburne Living Center, Inc.*, 473 U.S. 432 (1985).

<sup>27</sup> Voir par exemple Tribunal du district est de la Californie (États-Unis), ordonnance de consentement rendue dans l'affaire *United States c. Clairborne* (n° S-02-1099 DFL DAD)(E.D. Cal.) (2004), dans une affaire de discrimination présumée fondée sur le sexe.

<sup>28</sup> Voir Cour constitutionnelle de la Colombie, *Sentence C-383/99* du 27 mai 1999; *Sentence C-700/99* du 16 septembre 1999; *Sentence C-747-99* du 6 octobre 1999; et *Sentence C-955/00* du 26 juillet 2000.

contre des taux d'intérêt injustifiés ou abusifs, en application des dispositions du Code de la consommation<sup>29</sup>.

62. L'adoption de mesures propres à assurer la réalisation du droit au logement a également fait l'objet d'un contrôle judiciaire. Par exemple, dans la célèbre affaire *Grootboom*, la Cour suprême sud-africaine a appliqué le critère de « mesure raisonnable » et a conclu que le plan de logement adopté par l'administration ne pouvait être qualifié de « raisonnable » – et était donc inconstitutionnel – du fait qu'il ne tenait pas compte de la situation des groupes les plus vulnérables<sup>30</sup>. Les tribunaux argentins, concluant qu'un foyer public de sans-abri ne satisfaisait pas à des conditions suffisantes d'habitabilité, ont ordonné à l'État de reloger ses occupants<sup>31</sup>. Dans les affaires du *Mouvement international ATD quart monde c. France* et de la *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. France*, le Comité européen des droits sociaux a décidé, en se fondant sur différents motifs, que la politique gouvernementale en matière d'accès au logement des plus défavorisés et les mesures visant à réduire le nombre de sans-abri étaient inadéquates ou insuffisantes et constituaient par conséquent une violation du droit au logement<sup>32</sup>. Pour parvenir à ces décisions, le Comité s'est également inspiré des travaux du Rapporteur spécial et du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

63. Les tribunaux ont également exigé des gouvernements qu'ils prennent des mesures urgentes en faveur du droit au logement dans des affaires de déplacement forcé. Dans une décision collective concernant à 1 150 familles, la Cour constitutionnelle de la Colombie a déclaré inconstitutionnel le non-respect généralisé par le Gouvernement des dispositions de la loi relatives notamment au droit à un logement convenable, estimant qu'il était tenu d'adopter des mesures administratives et financières pour remédier à cette situation en fournissant immédiatement un abri aux familles déplacées, de s'abstenir de recourir à la contrainte pour réintégrer ou reloger les personnes déplacées et de veiller à ce que ces dernières retournent chez elles en toute sécurité<sup>33</sup>. En outre, pour assurer l'application de sa décision, la Cour a ordonné au Gouvernement d'adopter un système détaillé d'indicateurs et a tenu un certain nombre d'audiences publiques<sup>34</sup>. De même, la Cour suprême du Népal a ordonné au Gouvernement d'adopter un cadre juridique clair, qui soit conforme aux principes d'égalité et de non-

<sup>29</sup> Voir par exemple Tribunal supérieur de justice du Brésil, Recours spécial n° 936.795-SC (2007/0066022-5) du 8 avril 2008, entre autres.

<sup>30</sup> Voir Cour suprême sud-africaine, *The Government of the Republic of South Africa and others c. Irene Grootboom and others*, 2001 (1) SA 46 (CC), 4 octobre 2000.

<sup>31</sup> Voir Cour administrative d'appel de Buenos Aires, Chambre I, *Pérez, Víctor Gustavo y Otros c. GIBA s/Amparo*, 26 janvier 2001. Les locaux étaient inondés et infestés de rats.

<sup>32</sup> Voir Comité européen des droits sociaux, *Mouvement international ATD quart monde c. France*, Réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, [http://www.coe.int/t/f/droits\\_de\\_l'homme/cse/4\\_r%E9clamations\\_collectives/liste\\_des\\_r%E9clamations/CC33Merits\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/f/droits_de_l'homme/cse/4_r%E9clamations_collectives/liste_des_r%E9clamations/CC33Merits_fr.pdf)); *Fédération européenne des organisations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. France*, Réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007 ([http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/esc/4\\_Collective\\_complaints/List\\_of\\_collective\\_complaints/CC39Merits\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/4_Collective_complaints/List_of_collective_complaints/CC39Merits_fr.pdf)).

<sup>33</sup> Voir Cour constitutionnelle de la Colombie, *Sentence T-025/04* du 22 janvier 2004.

<sup>34</sup> Voir Cour constitutionnelle de la Colombie, *Auto 027/07* du 1<sup>er</sup> février 2007.

discrimination, pour que les services et installations fournis aux personnes déplacées, y compris en matière de logement, soient correctement gérés<sup>35</sup>.

64. La jurisprudence comparée met en évidence le lien entre le droit à un logement convenable et les autres droits de l'homme, tels que le droit au respect de la vie privée, à la vie familiale, au respect du domicile, à la propriété, à la liberté de mouvement et de résidence et à la protection contre la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants<sup>36</sup>. Le droit à un logement convenable est également protégé par le droit interne en raison de ses liens avec les droits des consommateurs et les lois en matière de zonage.

65. Même dans les systèmes juridiques où le droit à un logement convenable n'est pas reconnu en tant que tel, beaucoup de ses éléments bénéficient d'une protection indirecte, du fait de leurs liens avec d'autres droits. Ainsi, par exemple, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne consacre pas le droit au logement, mais certaines de ses dispositions et de celles de ses protocoles ont été invoquées par la Cour européenne des droits de l'homme pour le garantir. Cette dernière a arrêté que les expulsions<sup>37</sup> et les déplacements forcés, la destruction d'habitations<sup>38</sup> et les mauvaises conditions de logement du point de vue de l'environnement<sup>39</sup> pouvaient constituer une violation du droit au respect de la vie privée, à la vie de famille, au respect du domicile et à la propriété<sup>40</sup>, voire un traitement inhumain ou dégradant<sup>41</sup>.

66. De même, la Convention américaine relative aux droits de l'homme ne mentionne pas explicitement le droit à un logement convenable, mais la Cour interaméricaine des droits de l'homme a estimé que les expulsions et les

<sup>35</sup> Voir Cour suprême du Népal, *Bhim Prakash Oli et consorts c. Gouvernement népalais et autres*, 8 février 2006.

<sup>36</sup> Christian Courtis, voir plus haut note n° 17.

<sup>37</sup> Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme, *Connors c. Royaume-Uni*, 27 mai 2004, par. 85 à 95; *Prokopovich c. Russie*, 18 novembre 2004, par. 35 à 45.

<sup>38</sup> Voir, par exemple *Akdivar et autres c. Turquie*, 16 septembre 1996, par. 88; *Chypre c. Turquie*, 10 mai 2001 (droits des personnes déplacées, par. 174 et 175); *Yöyler c. Turquie*, 10 mai 2001, par. 79 et 80; *Demades c. Turquie*, 31 octobre 2003, par. 31 à 37 (art. 8); *Selçuk et Asker c. Turquie*, 24 avril 1998, par. 86 et 87; *Bilgin c. Turquie*, 16 novembre 2000, par. 108 et 109; *Ayder et autres c. Turquie*, 8 janvier 2004, par. 119 à 121; *Moldovan et autres* (n° 2) c. Roumanie, 12 juillet 2005, par. 105, 108 à 110.

<sup>39</sup> Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme, *López Ostra c. Espagne*, 9 décembre 1994, par. 51 et 56 à 58; *Guerra et autres c. Italie*, 19 février 1998, par. 60; *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, 2 octobre 2001, par. 99 à 107; *Taşkin et autres c. Turquie*, 10 novembre 2004, par. 115 à 126; *Moreno Gomez c. Espagne*, 16 novembre 2004, par. 60 à 63; *Fadeïeva c. Russie*, 9 juin 2005, par. 94 à 105 et 116 à 134.

<sup>40</sup> Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme, *Akdivar et autres c. Turquie*, 16 septembre 1996, par. 88; *Chypre c. Turquie*, 10 mai 2001 (droits des personnes déplacées de force, par. 187 à 189); *Yöyler c. Turquie*, 10 mai 2001, par. 79 et 80; *Demades c. Turquie*, 31 octobre 2003, par. 46; *Xenides-Arestis c. Turquie*, 22 décembre 2005, par. 27 à 32; *Selçuk et Asker c. Turquie*, 24 avril 1998, par. 86 et 87; *Bilgin c. Turquie*, 16 novembre 2000, par. 108 et 109; *Ayder c. Turquie*, 8 janvier 2004, par. 119 à 121. Dans *Oneryildiz c. Turquie*, 30 novembre 2004, la Cour a estimé que l'intérêt patrimonial du requérant pour l'habitation de fortune qu'il avait construite illégalement sur un terrain appartenant à l'État était suffisamment important pour constituer un bien au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

<sup>41</sup> Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Yöyler c. Turquie*, 10 mai 2001, par. 74 à 76; *Selçuk et Asker c. Turquie*, 24 avril 1998, par. 77 à 80; *Bilgin c. Turquie*, 16 novembre 2000, par. 100 à 104; *Moldovan et autres* (n° 2) c. Roumanie, 12 juillet 2005, par. 111, 113 et 114.

déplacements forcés et la destruction d'habitations constituaient une violation du droit à la propriété<sup>42</sup>, du droit de ne pas être l'objet d'ingérences dans sa vie privée, dans la vie de sa famille, dans son domicile ou sa correspondance<sup>43</sup>, du droit de libre résidence et de libre circulation<sup>44</sup>.

67. Les juridictions nationales et certains régimes régionaux de protection des droits de l'homme prévoient certes des recours lorsque se produisent des violations du droit à un logement convenable, mais la protection de ce droit au titre du régime universel de défense des droits de l'homme laisse à désirer : elle se limite à une protection indirecte – par l'intermédiaire des autres droits de l'homme – et à des affaires de discrimination en matière de droit au logement fondée sur la race, le sexe, la migration ou le handicap. L'adoption du Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels permettra de l'étendre à toutes les autres affaires de violation du droit au logement dont les victimes pourront ainsi soumettre des communications au Comité des droits économiques, sociaux et culturels. La Rapporteuse spéciale souhaite vivement que soit adopté et ratifié au plus tôt ce protocole, qui précisera le contenu du droit à un logement convenable et les obligations des États à cet égard, offrira aux victimes des voies de recours universelles et fixera des normes internationales connues de tous dont pourront s'inspirer les juridictions nationales.

## V. Conclusions et recommandations

68. **La Rapporteuse spéciale profite de ce premier rapport à l'Assemblée générale pour formuler un certain nombre de recommandations initiales à l'intention des États :**

69. **Aux fins de l'application et de l'exercice effectif du droit à un logement convenable, les États doivent intégrer dans leur législation interne et leur droit constitutionnel des dispositions relatives à la protection, au respect et à l'opposabilité de ce droit.**

70. **Compte tenu de l'adoption du Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Rapporteuse spéciale encourage les États à envisager sans tarder et sans réserve la ratification de ce nouvel instrument.**

71. **La Rapporteuse spéciale prie également les États de tenir pleinement compte du droit à un logement convenable dans leurs politiques d'urbanisme et de logement aux échelons tant local que national.**

72. **Vu l'augmentation du nombre des sans-abri dans les pays développés et en développement, la Rapporteuse spéciale exhorte les États à prendre ce phénomène au sérieux et à adopter des mesures immédiates pour venir en aide à ceux qui en sont les victimes.**

<sup>42</sup> Voir Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Communauté Moiwana c. Suriname*, 15 juillet 2005, par. 127 à 135; *Massacres d'Ituango c. Colombie*, 1<sup>er</sup> juillet 2006, par. 175 à 188.

<sup>43</sup> *Ibid.*, par. 189 à 199.

<sup>44</sup> Voir Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Communauté Moiwana c. Suriname*, 15 juillet 2005, par. 107 à 121; *Massacre de Mapiripán c. Colombie*, 15 septembre 2005, par. 168 à 189; *Massacre d'Ituango c. Colombie*, 1<sup>er</sup> juillet 2006, par. 206 à 253.

**73. En particulier, la Rapporteuse spéciale exhorte les États à :**

**a) Faire d'urgence tout ce qui est en leur pouvoir pour accroître rapidement le nombre d'abris destinés aux sans-logis et leur proposer différentes possibilités d'hébergement, y compris des centres d'accueil, des foyers, des locations, des logements et terrains collectifs et autres, en tenant compte des besoins et des particularités de ce groupe social vulnérable;**

**b) S'abstenir de toute action susceptible de priver les personnes d'un toit, y compris de mesures d'expulsion, légales ou non au regard du droit national, qui ne doivent pas faire de sans-abri, compte tenu de ce que le droit international des droits de l'homme interdit les expulsions forcées; et**

**c) Renoncer à toute législation et mesure – en projet ou existante – de criminalisation des sans-abri.**

---