



Assemblée générale

Distr. générale
26 décembre 2019
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante-troisième session

24 février-20 mars 2020

Point 3 de l'ordre du jour

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

Lignes directrices relatives à la réalisation du droit à un logement convenable

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

Résumé

La Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, Leilani Farha, soumet le présent rapport en application des résolutions 15/8 et 34/9 du Conseil des droits de l'homme. On trouvera dans celui-ci des lignes directrices relatives à la réalisation du droit à un logement convenable qui indiquent les principales conditions d'une intervention efficace et menée dans le respect des droits face aux problèmes actuels.

L'actuelle crise mondiale du logement diffère de toutes celles qui l'ont précédée. Elle tient à la montée des inégalités socioéconomiques, à la financiarisation à grande échelle du logement et des biens fonciers et à de systèmes de logement non durables qui considèrent le logement comme une marchandise. La Rapporteuse spéciale a constaté que les États ne savent pas toujours comment appliquer les obligations relatives aux droits de l'homme dans le contexte du logement ni, surtout, comment s'y prendre pour traduire ces obligations en mesures concrètes pour remédier à la crise.

Les Lignes directrices proposent aux États une série de mesures d'application dans les principaux domaines suivis, parmi lesquels le sans-abrisme et l'inabordabilité du logement, les migrations, les expulsions, les changements climatiques, la mise à niveau des établissements informels, les inégalités et la réglementation des activités commerciales. Toutes les mesures d'application sont motivées par la nécessité urgente de rendre au logement son statut de droit fondamental. L'application des Lignes directrices modifiera sensiblement la manière dont les États traitent la question du logement, en créant une nouvelle donne qui permette de garantir le logement en tant que droit fondamental de chacun.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Lignes directrices relatives à la réalisation du droit à un logement convenable.....	4
Ligne directrice n° 1. Garantir le droit au logement en tant que droit de l’homme fondamental rattaché à la dignité et au droit à la vie	4
Ligne directrice n° 2. Prendre immédiatement des mesures pour garantir la réalisation progressive du droit à un logement convenable, dans le respect du principe du caractère approprié	5
Ligne directrice n° 3. Garantir une participation constructive à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des politiques de logement, ainsi qu’à la prise de décisions dans ce domaine	6
Ligne directrice n° 4. Mettre en place des stratégies globales en vue de la réalisation du droit au logement.....	7
Ligne directrice n° 5. Éliminer le sans-abrisme dans les plus brefs délais et cesser de le réprimer	8
Ligne directrice n° 6. Interdire les expulsions forcées et empêcher les expulsions autant que possible	9
Ligne directrice n° 7. Améliorer les établissements informels selon une approche fondée sur les droits de l’homme	10
Ligne directrice n° 8. Lutter contre la discrimination et garantir l’égalité.....	12
Ligne directrice n° 9. Assurer l’égalité femmes-hommes dans le domaine du logement et des biens fonciers	13
Ligne directrice n° 10. Garantir le droit à un logement convenable pour les migrants et les personnes déplacées à l’intérieur de leur propre pays	15
Ligne directrice n° 11. Faire en sorte que les autorités régionales et locales soient en mesure de réaliser le droit à un logement convenable et les rendre comptables de la réalisation de ce droit.....	17
Ligne directrice n° 12. Veiller à ce que les entreprises soient réglementées d’une manière compatible avec les obligations de l’État et remédier à la financiarisation du logement	18
Ligne directrice n° 13. Veiller à adapter le droit au logement aux changements climatiques et à le faire évoluer en fonction des effets de la crise climatique	20
Ligne directrice n° 14. Mettre en place une coopération internationale pour permettre l’exercice du droit à un logement convenable	21
Ligne directrice n° 15. Mettre en place des mécanismes efficaces de suivi et de responsabilité...	22
Ligne directrice n° 16. Garantir l’accès à la justice pour tous les aspects du droit au logement ...	23

I. Introduction

1. Le présent document constitue le rapport final de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, Leilani Farha. D'après l'expérience acquise durant son mandat et compte tenu de la situation du logement dans le monde, elle présente dans ce document les Lignes directrices relatives à la réalisation du droit à un logement convenable¹.
2. À l'heure actuelle, plus de 1,8 milliard de personnes dans le monde ne disposent pas d'un logement convenable et le nombre de personnes vivant dans des établissements informels dépasse désormais 1 milliard². On estime que 15 millions de personnes sont expulsées de force chaque année et qu'environ 150 millions de personnes sont sans logement³.
3. Les promoteurs et investisseurs privés, dont la domination sur les systèmes de logement est sans précédent, dissocient souvent le logement de sa fonction sociale en le traitant comme une marchandise soumise à la spéculation. Les terres sur lesquelles les établissements informels sont situés tout comme les logements à un coût abordable sont devenus des cibles de choix pour les sociétés de capital-investissement et les fonds de pension en quête d'actifs sous-évalués dans lesquels investir pour faire fructifier et mobiliser des capitaux, ce qui fait augmenter le coût des logements et des terrains jusqu'à les rendre inabordables.
4. L'actuelle crise mondiale du logement ne ressemble à aucune des précédentes. Elle n'est pas due à une diminution des ressources ou à un ralentissement économique, mais plutôt à la croissance économique, à l'expansion et au creusement des inégalités. Le logement est devenu l'un des principaux moteurs de l'accroissement des inégalités socioéconomiques, puisqu'il augmente la richesse des propriétaires et pousse les non-propriétaires toujours davantage dans l'endettement et la pauvreté.
5. Cette situation soulève des difficultés particulières quant à la réalisation du droit au logement. Il ne suffit pas de rafistoler un modèle de développement économique qui n'est pas durable ; il faut réaliser le droit au logement selon des modalités qui font évoluer la manière dont le logement est actuellement perçu, évalué, construit et réglementé.
6. Il y a des raisons de croire que le changement est possible. La société civile et les autorités publiques prennent de plus en plus conscience du fait que la crise du logement est une crise des droits de l'homme qui appelle une réponse fondée sur les droits de l'homme. Dans le monde entier, des quartiers et des populations locales s'organisent contre les constructions préjudiciables, la « mise en tourisme » et la spéculation et affirment leur droit à un logement convenable, avec l'appui d'un nombre croissant d'administrations locales.
7. Il subsiste encore cependant, parmi les autorités publiques et la société civile, une certaine méconnaissance de ce que signifie réellement réaliser le droit au logement de manière globale et efficace afin de remédier à ces problèmes sans précédent.
8. Le droit international des droits de l'homme établit heureusement un cadre solide auquel les États et les titulaires de droits peuvent se référer. La définition des éléments constitutifs du droit à un logement convenable, qui a fait l'objet de nombreux commentaires

¹ La Rapporteuse spéciale remercie tous les chercheurs et les étudiants, notamment Stefania Errico, Sam Freeman et Julieta Perucca, qui l'ont aidée à établir le présent rapport ainsi que les précédents. Elle remercie plus particulièrement Bruce Porter pour le travail considérable qu'il a accompli sur le présent rapport et pendant toute la durée du mandat. Elle adresse en outre de sincères remerciements aux agents du Service des procédures spéciales du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, en particulier à Juana Sotomayor, Gunnar Theissen, Madoka Saji, Jon Izagirre et Natacha Foucard, pour leur soutien.

² Voir <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-11>.

³ Voir <https://fe.witness.org> et <https://yaleglobal.yale.edu/content/cities-grow-so-do-numbers-homeless>.

et décisions de justice au sein du système international des droits de l'homme, est au centre des activités de défense des droits de l'homme dans le monde⁴.

9. Les Lignes directrices énoncées ci-dessous s'appuient sur les normes qui se sont dégagées de ces décisions de justice, ainsi que sur les recommandations formulées par la Rapporteuse spéciale et l'expérience qu'elle a acquise. Elles ont été élaborées en consultation avec les États et d'autres parties prenantes tout au long du mandat de la Rapporteuse spéciale⁵. Elles ne visent pas à couvrir toutes les obligations qui incombent aux États dans le domaine du droit au logement mais décrivent plutôt les éléments clefs nécessaires à la réalisation effective du droit au logement tel qu'il a été précisé par le droit international des droits de l'homme.

II. Lignes directrices relatives à la réalisation du droit à un logement convenable

Préambule

10. Les présentes Lignes directrices mettent l'accent sur les obligations qui incombent aux États en tant que principaux porteurs de devoirs au titre du droit international des droits de l'homme. Le terme « État » renvoie à toutes les autorités publiques et à tous les niveaux et toutes les branches de l'administration, de l'échelle locale à nationale, y compris aux organes législatifs, judiciaires et quasi judiciaires. Le terme « obligations qui incombent aux États » recouvre tous les aspects des relations que les États entretiennent avec les entreprises, les institutions financières, les investisseurs et les autres acteurs privés qui jouent un rôle important dans la réalisation du droit au logement. Dans les présentes Lignes directrices, le « droit au logement » renvoie au « droit à un logement convenable » tel que garanti par le droit international des droits de l'homme.

11. Les présentes Lignes directrices ne sauraient être interprétées comme limitant, modifiant ou compromettant d'une quelconque manière les droits reconnus au titre du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire et devraient, chaque fois qu'il convient, être lues conjointement avec les autres normes et directives relatives aux droits de l'homme qui portent plus particulièrement sur les déplacements, les expulsions, la sécurité de l'occupation, la participation du public et les entreprises, et avec les décisions et observations formulées par les organes des Nations Unies créés en vertu d'un instrument international relatif aux droits de l'homme et les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales. Les Lignes directrices devraient être considérées comme interdépendantes et liées entre elles.

Ligne directrice n° 1. Garantir le droit au logement en tant que droit de l'homme fondamental rattaché à la dignité et au droit à la vie

12. Le droit à un logement convenable est un droit de l'homme fondamental parce qu'il fait partie intégrante des valeurs humaines essentielles que sont la dignité, l'égalité, l'inclusion, le bien-être, la sûreté de la personne et la participation du public.

⁴ Voir, par exemple, les observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels n° 4 (1991) sur le droit à un logement suffisant et n° 7 (1997) sur les expulsions forcées. Voir aussi les Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement (A/HRC/4/18, annexe I), les Principes directeurs sur la sécurité d'occupation des populations urbaines pauvres (A/HRC/25/54) et les constatations du Comité dans les communications *Ben Djazia et Bellili c. Espagne* (E/C.12/61/D/5/2015) et *I. D.G. c. Espagne* (E/C.12/55/D/2/2014).

⁵ Qui plus est, des consultations portant sur un projet antérieur de lignes directrices avaient été organisées à Genève, à Kampala et à Durban avec des représentants des États, de la société civile et des administrations locales. Les contributions écrites reçues sont consultables à l'adresse www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/GuidelinesImplementation.aspx.

13. Chaque année, le sans-abrisme et le mal logement tuent des millions de personnes et détruisent des millions de vies. Pourtant, ces violations massives des droits de l'homme, en particulier du droit au logement et du droit à la vie, mais aussi d'autres droits tels que la santé, l'intégrité physique, la vie privée et l'eau et l'assainissement, sont rarement combattues en tant que telles par les autorités publiques, les institutions des droits de l'homme ou les appareils judiciaires⁶.

14. Les États considèrent souvent à tort que le droit au logement n'est qu'un simple engagement en faveur des programmes de construction d'habitations, qu'une question socioéconomique isolée des valeurs et impératifs des droits de l'homme et à laquelle n'est attachée aucune obligation réelle de rendre des comptes ni aucun mécanisme d'accès à la justice⁷.

15. Comme l'a précisé le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le droit à un logement convenable ne saurait être interprété de manière restrictive comme le droit à un simple abri physique ou à un logement considéré comme une marchandise. Il doit plutôt être interprété à la lumière de la dignité inhérente à la personne humaine.

16. Mesures d'application :

a) Les États, y compris leur système judiciaire, doivent veiller à ce que le droit à un logement convenable soit reconnu et respecté en tant que droit de l'homme fondamental grâce à l'application de dispositions constitutionnelles ou législatives ou par l'interprétation de droits interdépendants tels que le droit à la vie. Le droit à un logement convenable devrait être pris en compte lors de l'élaboration des politiques et programmes et intégré dans les formations dispensées aux avocats et aux juges⁸ ;

b) Le droit au logement devrait être défini comme le droit de vivre en paix, en sécurité et dans la dignité dans son logement et recouvrir la sécurité de l'occupation, l'existence de services, la capacité de paiement, l'habitabilité, la facilité d'accès, l'emplacement et le respect du milieu culturel⁹ ;

c) Les tribunaux devraient interpréter le droit interne d'une manière conforme au droit au logement lorsqu'ils exercent leurs fonctions de contrôle judiciaire et les États devraient encourager ces interprétations, y compris dans les actes de procédure¹⁰ ;

d) Le droit au logement doit être reconnu et présenté comme un droit indivisible et indissociable d'autres droits, y compris du droit à la vie, à la sûreté de la personne et à l'égalité, et ces droits devraient être interprétés, dans toute la mesure du possible, de manière à faciliter la pleine protection du droit au logement¹¹.

Ligne directrice n° 2. Prendre immédiatement des mesures pour garantir la réalisation progressive du droit à un logement convenable, dans le respect du principe du caractère approprié

17. Bien que les violations du droit au logement, telles que les expulsions forcées, soient souvent dues à l'action de l'État, bon nombre des violations les plus flagrantes découlent de l'incapacité des États à prendre des mesures concrètes pour remédier aux conditions de logement inacceptables dans lesquelles tant de personnes sont contraintes de vivre.

18. Les États sont tenus d'agir au maximum de leurs ressources disponibles en vue d'assurer progressivement le plein exercice du droit à un logement convenable, par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives¹².

⁶ A/71/310, par. 31.

⁷ A/69/274, par. 18, et A/71/310, par. 5.

⁸ A/71/310, par. 73.

⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 4, par. 8.

¹⁰ Ibid., observation générale n° 9 (1998) sur l'application du Pacte au niveau national, par. 14 et 15 ; E/C.12/1993/5, par. 21 à 24.

¹¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 9, par. 15.

¹² Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, par. 1, art. 2.

Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels précise que le respect de cette obligation devrait être évalué sur la base du caractère approprié des mesures prises¹³.

19. Mesures d'application :

a) Les États doivent faire de la réalisation progressive du droit au logement une obligation légale en vertu du droit interne et se fonder sur le principe du caractère approprié établi par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ; en d'autres termes, les États sont tenus de réaliser le droit au logement pour tous, de la manière la plus rapide et la plus efficace possible¹⁴ ;

b) Les mesures prises doivent être délibérées, concrètes et orientées vers la réalisation du droit au logement dans un délai raisonnable. Les États doivent prévoir des ressources suffisantes, accorder la priorité aux besoins des personnes et des groupes défavorisés et marginalisés qui vivent dans des conditions de logement précaires et veiller à ce que les processus de prise de décisions soient transparents et participatifs¹⁵ ;

c) Les mesures prises doivent être raisonnables et proportionnées aux intérêts en jeu et à la situation des titulaires de droits¹⁶ ;

d) Les États doivent être en mesure de prouver qu'ils ont eu recours au maximum de leurs ressources disponibles et à tous les moyens appropriés pour faire respecter les droits des personnes ou des groupes concernés ;

e) Les États doivent veiller à ce que toutes les autorités et tous les décideurs concernés, y compris les tribunaux, connaissent le principe du caractère approprié et soient en mesure de l'appliquer afin de rendre les institutions publiques comptables de leurs actes en matière de droit au logement.

Ligne directrice n° 3. Garantir une participation constructive à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des politiques de logement, ainsi qu'à la prise de décisions dans ce domaine

20. Le droit à la participation effective et constructive est un élément fondamental du droit au logement, en plus d'être essentiel à la dignité, à la capacité d'agir, à l'autonomie et à l'autodétermination.

21. Les individus qui ont besoin d'un logement ou des prestations sociales connexes devraient être traités comme des titulaires de droits et comme des personnes qui savent mieux que quiconque ce qui est nécessaire pour vivre une vie digne, et non comme des bénéficiaires de l'aide de la société. Ils ont le droit de participer activement, librement et concrètement à la conception et à la mise en œuvre des programmes et politiques qui les concernent¹⁷.

22. Cependant, les décisions entourant l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de construction d'habitations sont souvent prises dans le cadre de processus descendants inefficaces qui renforcent les schémas d'exclusion sociale et produisent des logements qui ne correspondent pas aux besoins des personnes et sont communément construits dans des zones reculées et laissés à l'abandon.

¹³ Protocole facultatif se rapportant au Pacte, par. 4, art. 8. Voir aussi *Ben Djazia et Bellili c. Espagne*, par. 15.1.

¹⁴ *Ben Djazia et Bellili c. Espagne*, par. 15.3.

¹⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observations générales n° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties et n° 4. Voir aussi la déclaration du Comité sur l'appréciation de l'obligation d'agir « au maximum de ses ressources disponibles » dans le contexte d'un protocole facultatif au Pacte (E/C.12/2007/1, par. 3) et *Ben Djazia et Bellili c. Espagne*, par. 15.3 et 21 c).

¹⁶ Voir *Ben Djazia et Bellili c. Espagne*, par. 15.3 et 15.5.

¹⁷ Ibid. Voir aussi l'observation générale n° 21 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les enfants en situation de rue.

23. La participation fondée sur les droits et soutenue par tous les niveaux de gouvernement transforme les résidents en citoyens actifs et en membres engagés de la collectivité, rend les programmes de construction d'habitations moins coûteux et plus efficaces et permet de créer des collectivités dynamiques et plus durables.

24. Mesures d'application :

a) Le droit de prendre part de manière libre et constructive à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de logement doit être garanti par la loi et comprendre la fourniture d'un appui institutionnel et des autres formes de soutien nécessaires ;

b) Les personnes concernées doivent pouvoir avoir une influence sur le résultat des processus décisionnels sur la base de la connaissance de leurs droits, avoir accès aux informations pertinentes et avoir suffisamment de temps pour les consulter ; il faut faire tomber les obstacles qui empêchent la participation, qu'ils soient socioéconomiques, linguistiques, liés à l'alphabétisation ou autres¹⁸ ;

c) La participation à la conception, à la construction et à la gestion des logements devrait refléter la diversité des populations concernées et contribuer à ce que les besoins de tous les résidents soient pris en compte. Il convient de veiller à ce que les femmes, les résidents informels, les sans-abri, les personnes handicapées et les autres groupes marginalisés ou victimes de discrimination puissent participer sur la base de l'égalité avec les autres¹⁹ ;

d) Les peuples autochtones ont le droit de participer activement à la définition et à l'élaboration des programmes de construction d'habitations qui les concernent. Les États doivent consulter les peuples autochtones afin d'obtenir leur consentement préalable, libre et éclairé avant d'adopter ou d'appliquer des mesures administratives ou législatives qui pourraient avoir une incidence sur eux²⁰.

Ligne directrice n° 4. Mettre en place des stratégies globales en vue de la réalisation du droit au logement

25. Les principaux problèmes structurels à l'origine du sans-abrisme, de la construction d'établissements informels et des autres violations systémiques du droit au logement sont multidimensionnels, touchent de nombreux domaines d'action stratégique différents et nécessitent d'adopter des plans complets en vue de susciter des changements concrets au fil du temps.

26. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné que l'obligation de réaliser progressivement le droit au logement nécessitait dans la plupart des cas d'adopter une stratégie nationale en matière de logement²¹. Ces stratégies devraient être élaborées en consultation avec les groupes concernés, inclure des objectifs clairement définis et préciser les ressources qui devront leur être allouées, les agents chargés de leur exécution ainsi que le calendrier dans lequel elles s'inscrivent²².

27. La plupart des États n'ont pas mis en œuvre de stratégie efficace afin de réaliser le droit au logement. Dans les cas où des échéances et des objectifs ont été fixés, les mesures prises pour respecter les premières et atteindre les seconds sont souvent insuffisantes et aucun véritable mécanisme de responsabilisation n'est mis en place.

¹⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 4, par. 12, et Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement (A/HRC/4/18, annexe I, par. 39).

¹⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 21 (2009) sur le droit de chacun de participer à la vie culturelle, en particulier par. 16 et suiv.

²⁰ Déclaration sur les droits des peuples autochtones, en particulier les articles 10, 19 et 23.

²¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 4, par. 12.

²² Ibid.

28. Mesures d'application :

a) Pour contribuer à obtenir certains résultats et réaliser le droit à un logement convenable pour tous et dans le délai le plus court possible, les stratégies relatives au logement doivent recenser les obligations dont les États doivent progressivement s'acquitter et être fondées sur des objectifs et un calendrier précis ;

b) Les stratégies devraient être cohérentes et coordonner tous les domaines d'action pertinents, en particulier l'urbanisme, la réglementation foncière, la taxation et la finance, les prestations sociales et les services ;

c) Les États devraient élaborer des stratégies qui visent spécifiquement à éliminer les obstacles à la réalisation du droit au logement, tels que la discrimination, la financiarisation, la spéculation, les prêts à des conditions abusives, l'accaparement des terres, les conflits, les expulsions forcées, la dégradation de l'environnement et la vulnérabilité aux catastrophes. Les stratégies adoptées devraient permettre de faire face aux difficultés existantes et nouvelles que rencontrent les zones urbaines et les zones rurales, par exemple les injustices spatiales et les changements climatiques ;

d) Les États devraient assurer un suivi indépendant des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs et le respect des échéances, établir des procédures grâce auxquelles les populations concernées puissent recenser les difficultés systémiques qu'elles rencontrent et qui compromettent la réalisation de leur droit au logement et prendre des mesures efficaces pour y remédier²³.

Ligne directrice n° 5. Éliminer le sans-abrisme dans les plus brefs délais et cesser de le réprimer

29. Le sans-abrisme a de multiples facettes et renvoie tant aux personnes qui vivent dans la rue, sur le trottoir ou dans des campements de fortune en zone urbaine comme en zone rurale, seules ou à plusieurs, qu'à celles qui vivent dans des abris improvisés et surpeuplés, à la merci des éléments ou sans accès à l'eau, à l'assainissement ou à l'électricité.

30. Le sans-abrisme porte profondément atteinte à la dignité et au droit à la vie et compromet l'inclusion sociale. Il constitue a priori une violation du droit au logement et enfreint plusieurs autres droits de l'homme en plus du droit à la vie, parmi lesquels les droits à la non-discrimination, à la santé, à l'eau et à l'assainissement et à la sûreté de la personne, ainsi que le droit de ne pas subir de traitement cruel, inhumain ou dégradant²⁴.

31. Les sans-abri et les personnes qui vivent dans des logements informels sont souvent incriminés et victimes de harcèlement et de discrimination en raison de leur situation. Ils se voient refuser l'accès aux installations sanitaires, sont marginalisés et chassés de leur communauté et sont soumis à des formes extrêmes de violence.

32. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'homme ont affirmé que les distinctions fondées sur le statut socioéconomique, y compris celui de sans-abri, constituaient une forme de discrimination qui devait être interdite en droit interne²⁵. Les États sont tenus de répondre d'urgence aux besoins des personnes actuellement sans abri et de mettre en place des plans visant à prévenir et à éliminer le sans-abrisme systémique le plus rapidement possible.

33. Mesures d'application :

a) Les États devraient garantir l'accès à des hébergements d'urgence sûrs, sécurisés et dignes et apporter aux personnes concernées tout le soutien nécessaire, et ce, sans discrimination fondée sur quelque motif que ce soit, y compris le statut migratoire, la nationalité, le genre, la situation familiale, l'identité sexuelle, l'âge, l'origine ethnique, le

²³ Voir aussi A/HRC/37/53.

²⁴ A/HRC/31/54, par. 4.

²⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 20 (2009) sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, par. 35 ; Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36 (2018) sur le droit à la vie, par. 61.

handicap, l'alcoolisme ou la toxicomanie, le casier judiciaire, l'existence d'amendes impayées ou l'état de santé²⁶. Les États devraient prendre des mesures spéciales pour protéger les droits des enfants en situation de rue²⁷ ;

b) Les personnes seules et les familles devraient avoir accès à un logement permanent convenable afin de ne pas être obligées de dépendre des hébergements d'urgence pendant de longues périodes. Les approches dites du « logement d'abord », qui visent à trouver rapidement un logement permanent aux personnes sans abri, devraient fournir aussi longtemps que nécessaire toute l'aide dont les personnes concernées ont besoin pour se maintenir dans leur logement et être incluses dans la société ;

c) Les États devraient proscrire et combattre la discrimination fondée sur le fait d'être sans abri ou sur toute autre situation en matière de logement, et abroger toutes les lois et mesures qui incriminent le sans-abrisme ou qui répriment les comportements associés au fait de ne pas avoir de logement, tels que dormir ou manger dans des espaces publics. L'expulsion forcée des sans-abri de l'espace public et la destruction de leurs effets personnels doivent être interdites. Les personnes sans abri devraient être protégées au même titre que les autres contre toute immixtion dans leur vie privée et leur foyer, où qu'elles vivent ;

d) Les États devraient prévoir, dans le cadre de leur système de justice, des procédures de substitution pour traiter les infractions mineures commises par des sans-abri afin de les aider à briser le cycle d'incrimination, d'incarcération et de sans-abrisme, et de leur garantir la jouissance du droit au logement. Il faudrait former les policiers afin que ceux-ci interagissent avec les personnes sans abri d'une manière qui respecte leur dignité et protège leurs droits.

Ligne directrice n° 6. Interdire les expulsions forcées et empêcher les expulsions autant que possible

34. L'expression « expulsion forcée » s'entend de l'éviction permanente ou temporaire, contre leur volonté et sans qu'une protection juridique ou autre appropriée et conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme ait été assurée, de personnes, de familles ou de communautés de leurs foyers ou des terres qu'elles occupent²⁸. Les expulsions forcées sont considérées depuis longtemps comme une violation flagrante des droits de l'homme.

35. Pour qu'une expulsion soit conforme au droit international des droits de l'homme, un certain nombre de critères doivent être remplis, notamment une véritable concertation avec les personnes concernées, l'examen de toutes les options viables, la réinstallation dans un logement convenable accepté par les ménages concernés afin que personne ne se retrouve sans abri, l'accès à la justice pour garantir l'équité de la procédure et le respect de tous les droits de l'homme. Lorsque ces critères ne sont pas remplis, l'expulsion est considérée comme forcée et constitue une violation du droit au logement.

36. Les expulsions forcées sont très répandues et leurs conséquences sont dévastatrices. Elles sont fréquemment opérées pour faire place à des projets de développement à grande échelle, à des projets agro-alimentaires ou d'extraction de ressources naturelles, pour démanteler des établissements informels ou des logements de fortune, pour remplacer des logements à bas prix par des logements de luxe ou des infrastructures commerciales ou, prétendument, pour assurer l'ordre public, la sécurité et l'embellissement des villes. Dans certaines circonstances, elles donnent lieu à des violences brutales, notamment à des violences fondées sur le genre et à des décès. L'expulsion est également une mesure prise plus fréquemment en cas d'arriérés de paiement des loyers ou des crédits hypothécaires dans le contexte de l'augmentation du coût du logement et, dans de nombreux cas, la législation nationale régissant ce type d'expulsion n'est pas conforme au droit international des droits de l'homme.

²⁶ A/HRC/31/54. Au sujet du sans-abrisme chez les populations autochtones, voir A/74/183.

²⁷ Voir en particulier l'observation générale n° 21 du Comité des droits de l'enfant.

²⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 7, par. 3.

37. Les États doivent interdire les expulsions forcées et veiller à ce que toute expulsion effectuée selon le droit interne soit pleinement conforme au droit international. Un dialogue constructif avec les groupes concernés devrait garantir la conception de projets qui respectent les droits des résidents et puissent être appliqués avec leur coopération, sans devoir recourir à des procédures d'expulsion ou à la force publique²⁹.

38. Mesures d'application :

a) Les expulsions forcées telles que définies par le droit international des droits de l'homme doivent être interdites en toutes circonstances, quel que soit le régime de propriété ou d'occupation des personnes concernées. Les victimes d'expulsion forcée doivent bénéficier d'une indemnisation adéquate, d'une réparation et de l'accès à un logement ou à des terres productives, selon le cas³⁰ ;

b) Les lois nationales régissant les expulsions doivent être conformes aux normes relatives aux droits de l'homme, notamment au principe du respect de la dignité humaine et aux principes généraux du caractère raisonnable, de la proportionnalité et de la loyauté de la procédure, et devraient s'appliquer également aux personnes vivant dans des logements de fortune. L'accès à la justice doit être assuré tout au long de la procédure et pas seulement lorsque l'expulsion est imminente. Toutes les solutions possibles autres que l'expulsion doivent être examinées en concertation avec les personnes concernées. Si, après un dialogue constructif avec les personnes concernées, la réinstallation est jugée nécessaire et/ou est souhaitée par les intéressés, un logement de remplacement convenable de dimensions, de qualité et de valeur analogues doit être fourni à proximité du lieu où les personnes concernées résident et ont leur source de revenus³¹. Les personnes concernées ne doivent pas se retrouver sans abri en raison d'une expulsion³². L'accès à la justice doit être assuré tout au long de la procédure et pas seulement lorsque l'expulsion est imminente ;

c) En cas de saisie hypothécaire ou d'arriérés de paiement de loyer, l'expulsion ne devrait avoir lieu qu'en dernier recours et après un examen complet des autres moyens de régler le problème de la dette active, par exemple une aide d'urgence au logement, un rééchelonnement de la dette ou, si nécessaire, une réinstallation dans un logement plus abordable qui réponde aux critères d'un logement convenable ;

d) Les États devraient réaliser des programmes pour empêcher les expulsions à l'aide de mesures comme la stabilisation et le contrôle des loyers, les aides locatives, la réforme agraire et d'autres initiatives visant à promouvoir la sécurité foncière et la sécurité d'occupation dans les zones urbaines et rurales. Des mesures préventives devraient également être adoptées pour éliminer les causes sous-jacentes des expulsions et des déplacements, telles que la spéculation foncière et immobilière. Aucune réinstallation de peuples autochtones ne peut avoir lieu sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause³³.

Ligne directrice n° 7. Améliorer les établissements informels selon une approche fondée sur les droits de l'homme

39. Près d'un quart de la population urbaine mondiale vit dans des établissements informels et, de ce fait, est souvent privée des services de base et contrainte de vivre dans des zones exposées aux catastrophes et sur les terres les plus dégradées, et fait souvent l'objet d'expulsions forcées³⁴. Les conditions de logement très précaires dans les établissements informels constituent l'une des violations les plus répandues du droit au

²⁹ A/HRC/40/61, par. 38.

³⁰ Voir les Principes de base et directives sur les expulsions forcées et les déplacements liés au développement (A/HRC/4/18, annexe I, par. 23 à 27) et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, art. 17 et 24.

³¹ Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement (A/HRC/4/18, annexe I, par. 60).

³² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 7, par. 10 et 13.

³³ Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 10.

³⁴ Voir également A/73/310/Rev.1.

logement dans le monde³⁵. Dans le même temps, les établissements informels constituent des réalisations importantes de leurs résidents qui ont fait naître des collectivités dynamiques et autosuffisantes dans les pires circonstances.

40. Les habitants des établissements informels sont souvent victimes de discrimination et de stigmatisation et sont souvent traités comme des criminels et des « squatteurs » au lieu d'être considérés comme des titulaires de droits que l'on doit aider à améliorer leur situation de logement³⁶. Les programmes d'amélioration de ces implantations donnent trop souvent lieu à une réinstallation des habitants dans des logements de substitution qui sont inadéquats, éloignés de leur domicile d'origine, des sources d'emploi ou de la vie communautaire et qui n'offrent pas un accès à des moyens de transport adéquats.

41. Dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, les États se sont engagés à assurer l'accès de tous à un logement adéquat et sûr, à un coût abordable, et à assainir les établissements informels (cible 11.1 des objectifs de développement durable)³⁷. Pour atteindre cet objectif, les États devraient coopérer avec les habitants des établissements informels pour renforcer leurs capacités, améliorer leurs conditions de vie et préserver ces collectivités.

42. Mesures d'application :

a) Les initiatives d'amélioration des logements devraient être dirigées par la collectivité, être inclusives, favoriser l'autonomisation et prévoir une participation fondée sur les droits et la responsabilité des agents chargés de la conception et de l'exécution. Ces initiatives devraient garantir aux habitants le maintien de l'accès à leurs moyens d'existence et favoriser le développement économique de la collectivité, en intégrant les compétences et le travail des résidents autant que possible³⁸. Des mesures doivent être prévues pour faire en sorte que les logements mis à niveau restent abordables ;

b) Les États devraient protéger le droit de rester sur place autant que possible et selon le souhait des habitants. La réinstallation ne devrait avoir lieu que si les habitants y consentent et après que toutes les autres options ont été examinées avec leur participation dans le cadre d'une véritable consultation³⁹ ;

c) Les gouvernements devraient avoir à répondre, par l'intermédiaire des institutions des droits de l'homme et des tribunaux, de la mise à niveau des établissements informels selon les normes internationales relatives aux droits de l'homme. Les projets de mise à niveau devraient aussi être examinés et supervisés par une autorité indépendante habilitée à recevoir des plaintes et à organiser des audiences et des réunions d'information au sein de la collectivité. Les résidents doivent être en mesure de contester toute décision, de présenter d'autres propositions et de formuler leurs demandes et leurs priorités d'aménagement⁴⁰ ;

d) Afin d'offrir des solutions de rechange aux établissements informels, des terrains équipés en services devraient être réservés à la construction de logements sociaux bénéficiant de la sécurité d'occupation légale. Si l'État n'est pas en mesure de fournir des logements construits ou si les résidents le préfèrent, des matériaux de construction et un appui technique devraient être mis à leur disposition pour leur permettre de les construire eux-mêmes.

³⁵ Ibid., par. 12.

³⁶ Ibid., par. 44, et A/HRC/40/61, par. 41.

³⁷ Voir aussi le Nouveau Programme pour les villes.

³⁸ A/73/310/Rev.1, par. 72 et suiv. Voir aussi *Ben Djazia et Bellili c. Espagne*, par. 15.1.

³⁹ Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement (A/HRC/4/18, annexe I, par. 38).

⁴⁰ Ibid., par. 37 et 38.

Ligne directrice n° 8. Lutter contre la discrimination et garantir l'égalité

43. La discrimination, l'exclusion et les inégalités sont au cœur de presque toutes les violations du droit au logement. Les systèmes de logement ont intensifié les inégalités sociales, économiques, politiques et spatiales.

44. Les réfugiés, les demandeurs d'asile, les migrants, en particulier les sans-papiers, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, les apatrides, les personnes handicapées, les enfants et les jeunes, les membres des peuples autochtones, les femmes, les lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexes, les personnes âgées et les membres de minorités raciales, ethniques et religieuses sont surreprésentés parmi les sans-abri et les personnes vivant dans des structures d'accueil informelles ou des logements inadéquats, et sont souvent relégués dans les zones les plus marginales et les plus dangereuses⁴¹. Ces groupes de population sont souvent victimes d'une discrimination croisée en raison de leur situation en matière de logement⁴².

45. Le fait de ne pas avoir accès à un logement pour des motifs discriminatoires accroît considérablement l'inégalité socioéconomique des membres de ces groupes, car cela les prive de l'accès à l'emploi ou à des terres productives et les oblige à assumer des coûts plus élevés pour les services. Dans bien des pays, la possibilité d'acheter et de posséder un logement ou un terrain est devenue le facteur dominant de la perpétuation des inégalités.

46. Si nombre de pays ont adopté une législation relative à l'égalité et à la non-discrimination qui s'applique au logement, en règle générale ces lois ne sont pas encore effectivement appliquées en vue de remédier à la discrimination systémique persistante dans le domaine du logement ou d'imposer une réforme significative des politiques de logement et des politiques foncières qui avivent les inégalités.

47. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné que les garanties en matière d'égalité et de non-discrimination devraient être interprétées autant que possible de manière à favoriser la protection complète du droit à un logement convenable⁴³.

48. Mesures d'application :

a) Les États doivent interdire toutes les formes de discrimination dans le domaine du logement de la part d'acteurs publics ou privés et garantir une égalité non seulement formelle mais aussi concrète, ce qui nécessite de prendre des mesures positives pour aider les groupes défavorisés en matière de logement et assurer l'exercice dans des conditions d'égalité du droit au logement⁴⁴ ;

b) En vertu du droit à l'égalité, les programmes de logement et les programmes sociaux connexes ne peuvent pas avoir d'effets discriminatoires. Ces programmes doivent également permettre d'atténuer les effets de la discrimination à l'égard des groupes marginalisés et tenir compte de leur situation particulière⁴⁵. Les cours, les tribunaux et les organes chargés des droits de l'homme devraient prévoir la possibilité pour les victimes de discrimination d'obtenir réparation au moyen d'un recours individuel ou au titre d'un programme, et prendre des mesures pour s'attaquer aux causes structurelles des inégalités en matière de logement ;

c) Le droit à l'égalité en matière de logement devrait être appliqué rigoureusement de sorte que les groupes défavorisés ne pâtissent d'aucun désavantage dans ce domaine. Les plans d'aménagement ou de réaménagement devraient prévoir la mise à disposition de logements pour les groupes défavorisés et garantir le droit au retour si une réinstallation est nécessaire ainsi qu'un dialogue constructif tout au long du processus ;

⁴¹ A/70/270, par. 38.

⁴² A/69/274, par. 46.

⁴³ E/C.12/2019/1, par. 9.

⁴⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 20, par. 37.

⁴⁵ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandations générales n°s 27 et 34.

d) Les États devraient intégrer dans leurs lois, politiques et pratiques administratives les normes et les approches spécifiques de l'égalité qui ont été élaborées par et pour des groupes particuliers. Par exemple :

i) Les États doivent garantir le respect du droit des enfants à un logement convenable, notamment en appliquant le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et, au besoin, en associant les enfants aux prises de décisions à ce sujet. Lorsque le manque de logements risque d'empêcher des parents de rester auprès de leurs enfants, un logement approprié et un soutien correspondant doivent être assurés pour éviter la séparation des membres de la famille. Une attention particulière devrait également être accordée aux jeunes adultes qui quittent les institutions de protection de l'enfance pour faire en sorte qu'ils aient accès à un logement abordable et convenable et pour éviter le sans-abrisme⁴⁶ ;

ii) Les États doivent garantir le droit au logement des peuples autochtones conformément à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Cela signifie qu'il faut garantir le droit des peuples autochtones à participer activement à l'élaboration et à la définition des programmes de logement et d'autres programmes sociaux et économiques et, autant que possible, à les administrer par l'intermédiaire de leurs propres institutions⁴⁷. Les États doivent également respecter pleinement les traités et les accords internes pertinents conclus avec les peuples autochtones⁴⁸ ;

iii) Les États doivent prendre acte du fait que le droit à un logement convenable a une signification particulière pour les personnes handicapées et que la Convention relative aux droits des personnes handicapées leur impose des obligations distinctes, telles que le droit à des aménagements raisonnables, à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société. Le nombre disproportionné de personnes handicapées qui sont sans abri constitue une violation du droit à l'égalité à laquelle il faut remédier ;

iv) Les États doivent prendre acte du fait que les systèmes de logement sont souvent fondés sur la ségrégation et les inégalités raciales et les renforcent. Comme le prévoit la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le droit à l'égalité doit être interprété au sens concret comme comprenant la jouissance égale du droit à un logement convenable, sans discrimination fondée sur la race, la couleur ou l'origine nationale ou ethnique, et nécessite de prendre des mesures positives pour remédier aux problèmes hérités de la colonisation, de l'apartheid, de l'occupation et du racisme⁴⁹ ;

v) Les États doivent prendre acte du fait que les lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexes appartiennent à des groupes qui sont souvent victimes de stigmatisation, de discrimination et d'incrimination en matière de logement et qui sont fréquemment sans abri. Ils doivent être pris en considération dans les dispositions relatives à la protection juridique contre la discrimination en matière de logement et être protégés contre l'expulsion forcée de leur domicile.

Ligne directrice n° 9. Assurer l'égalité femmes-hommes dans le domaine du logement et des biens fonciers

49. En raison de la discrimination et des inégalités dans le domaine du logement, de nombreuses femmes et filles vivent dans des conditions précaires, indignes et dangereuses, et sont exposées à un risque accru de se retrouver sans abri et d'être victimes de violences⁵⁰.

⁴⁶ Voir, par exemple, Convention relative aux droits de l'enfant, art. 27, et Comité des droits de l'enfant, observation générale n° 21.

⁴⁷ Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 23. Voir également A/74/183.

⁴⁸ Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 37.

⁴⁹ Art. 5 e) iii)

⁵⁰ A/HRC/19/53, par. 3. Voir aussi HCDH, *Women and the Right to Adequate Housing* (New York, 2012), A/74/183, par. 45 à 47, A/HRC/31/54, par. 34 et suiv., et A/73/310/Rev.1, par. 83 et suiv.

Les femmes, souvent, ne bénéficient pas de la sécurité d'occupation ni de l'égalité des droits à la propriété, foncière et autre, en raison des lois, coutumes et traditions en matière de succession qui sont directement ou indirectement discriminatoires à leur égard. Leur accès au logement, à la terre et à la propriété, notamment par l'accès au crédit, dépend souvent de leur relation avec un homme de la famille et est souvent compromis lors de la dissolution de leur mariage ou du décès de leur conjoint.

50. L'absence d'un logement convenable a des conséquences particulièrement néfastes pour les femmes et les filles. Par exemple, il n'est pas rare qu'elles soient victimes de harcèlement, d'attaques physiques, de viol, voire même d'homicide, lorsqu'elles doivent aller à pied trouver de l'eau potable ou des installations sanitaires. Les problèmes d'accès aux latrines et le manque d'intimité sont préjudiciables aux femmes et aux filles, en particulier pendant la menstruation. Les expulsions ont également des effets disproportionnés sur les femmes, qui sont souvent les premières à agir pour protéger leur logement et faire face aux conséquences d'une expulsion.

51. La violence domestique est l'une des principales causes de la situation des femmes sans abri. Il arrive souvent qu'une femme victime de violence soit contrainte de quitter son domicile plutôt que l'homme ayant commis ces actes de violence. Étant donné que les femmes évitent de vivre dans la rue, en particulier si elles ont la charge d'enfants, elles risquent davantage de se retrouver parmi les « sans-abri cachés » et de ne pas bénéficier des programmes destinés aux personnes sans abri qui sont plus visibles. L'absence de solutions de rechange en matière de logement pour les femmes victimes de violence familiale met leur sécurité et leur vie en danger⁵¹.

52. Le droit au logement doit être reconnu comme un élément central du droit des femmes à l'égalité réelle, ce qui nécessite de modifier les lois, les politiques et les pratiques afin de ne pas perpétuer, mais plutôt d'atténuer les désavantages systémiques que subissent les femmes⁵². Les femmes doivent être en mesure d'affirmer et de revendiquer leur droit au logement d'une manière qui tienne compte de toutes les dimensions de ces désavantages.

53. Mesures d'application :

a) Le droit spécifique des femmes à la sécurité d'occupation, quelle que soit leur situation familiale ou relationnelle, devrait être reconnu dans les lois, politiques et programmes nationaux relatifs au logement⁵³. À cet égard, les États devraient modifier ou abroger, selon qu'il convient, les dispositions des lois relatives à la famille, à la succession et autres qui limitent l'accès des femmes au logement et à la propriété foncière. Les dispositions du droit coutumier qui sont discriminatoires à l'égard des femmes et qui contreviennent aux normes internationales relatives aux droits de l'homme ne devraient pas être prises en considération et mises en application⁵⁴ ;

b) L'égalité d'accès des femmes au crédit, aux prêts hypothécaires, à la propriété d'un logement et au logement locatif devrait être garanti, notamment au moyen de subventions, pour faire en sorte que leur niveau de revenu plus faible ne les exclue pas du logement. Les activités économiques des femmes, qui sont souvent effectuées à domicile,

⁵¹ HCDH, *Women and the Right to Adequate Housing*, p. 76. Voir également A/71/310, par. 24, et A/HRC/35/30, par. 73.

⁵² Voir *S. C. et G. P. c. Italie* (E/C.12/65/D/22/2017), par. 8.2.

⁵³ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 16 (2005) sur le droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels, par. 28 ; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 2 f), 15 et 16 ; Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandations générales n° 21 (1994) sur l'égalité dans le mariage et les rapports familiaux, n° 29 (2013) sur les conséquences économiques du mariage, des liens familiaux et de leur dissolution, et n° 34 (2016) sur les droits des femmes rurales ; Comité des droits de l'homme, observation générale n° 28 (2000) sur l'égalité des droits entre hommes et femmes, par. 19 ; et A/HRC/19/53, par. 68.

⁵⁴ Voir Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandations générales n° 21 (par. 28 et 33) et n° 34 (par. 58 et 77).

doivent bénéficier d'un appui et d'une protection, en particulier lorsque des travaux de mise à niveau sont réalisés ou en cas de réinstallation⁵⁵ ;

c) Dans les situations de violence domestique, la législation devrait garantir que, indépendamment du fait qu'une femme ait un titre de propriété, un droit de propriété officiel ou un droit d'occupation, elle puisse rester dans son propre logement, selon les besoins, et faire en sorte que l'auteur des actes de violence soit éloigné⁵⁶. Les États devraient fournir un accès immédiat aux hébergements d'urgence et un accès rapide aux services d'aide d'urgence. Les programmes de logement de long terme, y compris ceux qui portent sur l'attribution de logements publics ou sociaux permanents, devraient donner la priorité aux femmes et aux familles qui fuient une situation de violence⁵⁷ ;

d) Les États devraient garantir le droit des femmes de participer à tous les aspects de l'élaboration des politiques relatives au logement, notamment pour ce qui concerne la conception et la construction de logements, le développement et la planification au niveau local, ainsi que les transports et les infrastructures. Cela s'applique également aux femmes vivant dans des logements de fortune ou des campements.

Ligne directrice n° 10. Garantir le droit à un logement convenable pour les migrants et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays⁵⁸

54. Ces dernières années, les migrants sont devenus particulièrement vulnérables aux violations du droit au logement. Les migrants en transit ont été contraints de vivre dans des conditions très précaires, par exemple dans des camps informels, des forêts, des champs, des maisons abandonnées, des gares ou d'autres espaces publics dépourvus d'installations sanitaires, offrant un accès limité à des sources d'eau et d'aliments salubres, et souvent exposés à des mesures d'expulsion forcée. Une fois installés, les migrants vivent souvent dans des conditions de logement particulièrement précaires dans des zones isolées offrant un accès limité aux services et aux équipements, sans sécurité d'occupation et sous la menace de la discrimination, de la pauvreté et de la marginalisation économique⁵⁹.

55. Dans le monde entier, les camps de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont souvent surpeuplés et offrent des hébergements et des services inadéquats. Parfois, ils ne fournissent aucun service de base. Souvent, ils constituent un substitut inapproprié à un logement à long terme.

56. Les travailleurs migrants sont souvent logés par leurs employeurs dans des conditions non conformes aux normes en vigueur, par exemple dans des conteneurs ou des logements de fortune dépourvus d'équipements de base⁶⁰. Des travailleurs domestiques résidant sur leur lieu de travail ont été contraints de dormir dans la cuisine ou sur le sol de la salle de bains, sans intimité, exposés aux mauvais traitements et à la violence.

57. Ces conditions sont aggravées par la rhétorique antimigrants qui se concrétise de plus en plus dans des lois et des politiques. L'accès aux refuges pour sans-abri est parfois limité aux ressortissants nationaux ou aux migrants en situation régulière ; dans certains pays, la mise en location d'un logement à des immigrants sans papiers est une infraction pénale.

⁵⁵ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 13.

⁵⁶ Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, art. 52. Voir également A/HRC/19/53, par. 36, et A/HRC/35/30.

⁵⁷ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 35 (2017) sur la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, portant actualisation de la recommandation générale n° 19, par. 24 et suiv. ; voir également A/HRC/35/30.

⁵⁸ Le terme « migrant » est utilisé ici sans préjudice des régimes de protection qui existent en droit international pour certaines catégories juridiques de non-ressortissants, y compris les réfugiés, les demandeurs d'asile, les apatrides, les victimes de la traite et les travailleurs migrants.

⁵⁹ E/C.12/2017/1, A/HRC/14/30, par. 14 et suiv., et HCDH, *Les droits économiques, sociaux et culturels des migrants en situation irrégulière*.

⁶⁰ Voir, par exemple, A/HRC/14/30, par. 49, et A/HRC/40/61/Add.1, par. 81.

58. Mesures d'application :

a) Les États doivent garantir l'exercice du droit au logement dans des conditions d'égalité et sans discrimination à toutes les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et à tous les migrants, qu'ils soient ou non en situation régulière, conformément au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire⁶¹. Les États doivent assurer la coordination entre les programmes relatifs aux migrations, aux déplacements internes et au logement afin de garantir le droit à un logement convenable en toutes circonstances. Les centres d'accueil et les autres types de centre pour migrants doivent satisfaire aux normes de dignité, d'adéquation et de protection de la famille ainsi qu'aux autres exigences du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire⁶². Les enfants migrants ne devraient jamais être séparés de leurs parents ou de leurs tuteurs, et les familles qui ont été séparées par un déplacement devraient être réunies le plus rapidement possible⁶³ ;

b) Tout traitement différencié dans l'accès à différents types de logement fondé sur le statut migratoire doit être raisonnable et proportionnel et ne pas compromettre la protection du droit au logement pour toutes les personnes se trouvant sur le territoire ou sous la juridiction de l'État⁶⁴. Il ne devrait y avoir aucune discrimination fondée sur le statut migratoire dans l'accès aux hébergements d'urgence, et les États devraient veiller à ce qu'il ne soit pas autorisé ou imposé aux prestataires de logement de transmettre aux autorités des informations susceptibles de dissuader les sans-papiers de chercher un hébergement pour eux-mêmes et leur famille. Les prestataires de logement, les organisations de la société civile et les particuliers ne devraient pas être pénalisés pour avoir aidé des migrants à trouver un abri ou un logement⁶⁵. L'accès à un logement à long terme doit être assuré, si nécessaire, dès que possible ;

c) Des mécanismes de protection efficaces doivent être mis en place pour que les migrants disposent de recours utiles en cas de violation du droit au logement et à la non-discrimination. Des mesures de protection et des recours spécifiques sont nécessaires pour les travailleurs migrants qui vivent dans des logements fournis par des employeurs dans des conditions manifestement inadéquates ou qui sont victimes de mauvais traitements, afin de leur permettre d'être réinstallés dans un logement convenable et de retrouver un emploi sans subir de préjudice⁶⁶ ;

d) Les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui ont été privés de manière illégale ou arbitraire de leurs anciens logements, terres, biens ou résidences habituelles doivent se voir garantir un droit de retour conformément aux Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées⁶⁷.

⁶¹ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 20 ; Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 30 (2004) concernant la discrimination contre les non-ressortissants, par. 32 ; et Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, art. 43 1) d). Voir également Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, objectif 15 ; et Pacte mondial sur les réfugiés (A/73/12 (Part II), par. 78 et 79).

⁶² Voir, par exemple, HCDH et Groupe mondial des migrations, Principes et lignes directrices, accompagnés de directives pratiques, sur la protection des droits de l'homme des migrants en situation de vulnérabilité (Genève), principe 11.

⁶³ Voir Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, principe 17 et suiv.

⁶⁴ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 30, par. 32.

⁶⁵ Principes et lignes directrices sur la protection des droits de l'homme des migrants en situation de vulnérabilité, principe 13, par. 4.

⁶⁶ Voir Organisation internationale du Travail, recommandation de 2011 sur les travailleuses et travailleurs domestiques (n° 201), par. 7.

⁶⁷ E/CN.4/Sub.2/2005/17, annexe. Voir aussi Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays ; A/64/255, par. 55 ; Principes et lignes directrices sur la protection des droits de l'homme des migrants en situation de vulnérabilité, principe 8 ; Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, objectif 13 ; et Pacte mondial sur les réfugiés, par. 60.

Ligne directrice n° 11. Faire en sorte que les autorités régionales et locales soient en mesure de réaliser le droit à un logement convenable et les rendre comptables de la réalisation de ce droit

59. Dans la plupart des pays, des responsabilités essentielles ont été assignées aux autorités locales et régionales en ce qui concerne le droit à un logement convenable. On mentionnera à cet égard la construction et la gestion de logements sociaux et d'infrastructures, l'aménagement du territoire, la mise à niveau d'établissements informels et la réglementation de marchés dominés par les investisseurs. Les autorités locales peuvent donc jouer un rôle essentiel dans la réalisation du droit au logement. Au plus près des populations touchées, elles sont mieux à même de garantir un processus décisionnel participatif et de trouver des solutions innovantes, adaptées au contexte local.

60. Cependant, les autorités locales et régionales négligent ou ignorent souvent les obligations qui leur incombent au regard du droit à un logement convenable consacré par le droit international des droits de l'homme. Face aux responsabilités qui leur sont confiées, elles ne disposent souvent pas des ressources, des connaissances, des capacités et des mécanismes de responsabilité qui leur permettraient de réaliser le droit au logement⁶⁸.

61. En réalité, les expulsions, le refus discriminatoire d'assurer des services aux établissements informels, les « rafles » de sans-abri et la perte de logements abordables due à la spéculation et à la financiarisation, souvent, sont le fait des autorités locales ou sont favorisés par elles.

62. L'attribution des responsabilités en ce qui concerne la réalisation du droit au logement relève des processus décisionnels internes mais elle doit être cohérente avec l'obligation qui incombe à l'État de réaliser ce droit. Il convient d'indiquer clairement quelle autorité peut être tenue responsable et selon quelles modalités, et une coordination doit exister entre les autorités nationales, régionales et locales pour la réalisation du droit au logement⁶⁹.

63. Mesures d'application :

a) L'obligation qui revient aux autorités locales et régionales d'appliquer le droit au logement, dans des domaines de responsabilité clairement délimités, doit être fixée par la loi⁷⁰. Les politiques et les programmes de logement à tous les niveaux d'administration devraient être coordonnés et supervisés par les autorités nationales et par des organismes intergouvernementaux expressément chargés de promouvoir et de garantir le respect du droit au logement⁷¹. Des dispositions devraient être prises pour permettre un règlement rapide des questions de compétence, étant entendu que les droits de l'homme ne devraient jamais être menacés par des conflits de compétence ;

b) Les autorités locales et régionales devraient mettre en œuvre des stratégies de logement fondées sur les droits de l'homme, telles que décrites dans la ligne directrice n° 4 ci-dessus, compatibles avec celles appliquées au niveau national, et créer leurs propres mécanismes de suivi et de responsabilité. Les États doivent veiller à ce que les stratégies locales ou régionales soient dotées de moyens suffisants et que les autorités locales soient en mesure de les réaliser ;

c) Le droit au logement devrait être incorporé dans la législation, les plans et les programmes nationaux. Les autorités locales devraient réfléchir à l'adoption de chartes des droits de l'homme qui protègent le droit au logement et permettent de saisir la justice ou de créer un bureau du médiateur chargé d'instruire les plaintes et de suivre l'application de ce droit ;

d) Les autorités autochtones ont le droit d'élaborer et de définir des programmes de logement conformes au droit international des droits de l'homme dans le cadre de leurs institutions de gouvernance autonome et conformément à la Déclaration des Nations Unies

⁶⁸ A/HRC/28/62, par. 5, et A/HRC/42/22.

⁶⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 4, par. 12.

⁷⁰ A/HRC/27/59, par. 31.

⁷¹ A/HRC/37/53, par. 51.

sur les droits des peuples autochtones⁷². Les États doivent veiller à ce qu'elles disposent de ressources suffisantes pour faire respecter le droit au logement⁷³.

Ligne directrice n° 12. Veiller à ce que les entreprises soient réglementées d'une manière compatible avec les obligations de l'État et remédier à la financiarisation du logement

64. Le secteur privé joue un rôle important dans la plupart des systèmes de logement ainsi que dans la réalisation du droit au logement. Les investisseurs, entreprises et particuliers conçoivent, construisent, vendent et louent des logements. Les institutions financières offrent un accès au crédit. Les ménages achètent, construisent ou améliorent leur propre logement et peuvent le louer à des tiers. Si le rôle particulier joué dans les systèmes de logement par divers acteurs privés peut varier, l'État doit veiller à ce que chacune de leurs interventions soit en tous points conforme à l'obligation qui lui incombe de réaliser le droit au logement pour tous.

65. Le rôle de l'investissement privé dans le logement a évolué au cours des dernières années. Le logement est devenu le produit de base de prédilection des institutions financières, en garantie d'instruments financiers négociés à distance sur les marchés mondiaux. Les investisseurs institutionnels achètent un nombre considérable de logements sociaux et abordables (parfois des quartiers entiers), contraignant les familles et les populations à faible revenu à déménager⁷⁴. Les personnes fortunées et les entreprises utilisent l'immobilier résidentiel pour placer leurs capitaux, éviter l'impôt ou dissimuler des fonds acquis frauduleusement, ce qui provoque une inflation des prix des terrains et des logements et, souvent, la vacance de nombreux logements⁷⁵. En zone rurale, les opérations d'acquisition et de spéculation menées à grande échelle par des investisseurs privés sur des terres agricoles provoquent le départ de résidents⁷⁶.

66. Les États ont facilité et encouragé l'évolution du rôle du secteur privé dans le domaine du logement, en accordant des réductions d'impôts aux spéculateurs immobiliers, des avantages fiscaux aux propriétaires et des « visas dorés » aux investisseurs étrangers. Ils ont déréglementé les marchés locatifs et favorisé des opérations immobilières produisant essentiellement des logements destinés aux riches. Par les mesures législatives, les politiques et les programmes qu'ils ont adoptés, de nombreux États ont considéré le logement comme une marchandise soumise au négoce et à la spéculation, et non plus comme un bien social et un droit fondamental.

67. Il est urgent de changer de direction et d'instaurer une nouvelle relation entre les gouvernements et les investisseurs qui dominent actuellement le secteur du logement. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a précisé que les États violaient leurs obligations en matière de droit au logement s'ils n'encadraient pas le marché immobilier et les activités des acteurs financiers sur ce marché afin de garantir à chacun l'accès à un logement abordable et convenable⁷⁷.

68. Les obligations que les États doivent imposer aux entreprises qui participent directement à la construction ou à l'acquisition de logements sont par nature différentes de celles qui s'appliquent aux autres entreprises qui n'ont pas vocation à fournir un bien qui est également un droit de l'homme. Les pouvoirs publics doivent encadrer les entreprises d'une manière qui soit compatible avec la totalité des obligations qui incombent aux États, notamment la réalisation du droit à un logement convenable. Veiller à ce que les entreprises s'abstiennent d'activités préjudiciables aux droits de l'homme en matière de logement, par

⁷² Art. 4 et 23.

⁷³ Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 4. Voir également A/73/176, par. 5.

⁷⁴ A/HRC/34/51.

⁷⁵ Housing Europe, *The State of Housing in the EU 2019* (Bruxelles, septembre 2019).

⁷⁶ A/HRC/13/33/Add.2.

⁷⁷ Observation générale n° 24 (2017) sur les obligations des États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises, par. 18.

l'adoption d'une vision commune du devoir de précaution, est certes nécessaire mais souvent insuffisant. Les États devraient ainsi peut-être empêcher les promoteurs de contraindre les résidents à quitter leurs logements abordables, mais également veiller à ce qu'ils produisent les logements abordables qui font défaut, à ce que les logements ne restent pas inoccupés et à ce qu'une partie des bénéfices tirés du logement ou d'autres activités économiques soit réinvestie de telle sorte que les ménages à faible revenu disposent d'un logement convenable⁷⁸.

69. Mesures d'application :

a) Les États doivent encadrer les activités des entreprises de façon à empêcher les investissements qui portent atteinte au droit au logement, notamment :

- i) En interdisant toute privatisation du logement public ou social qui réduirait la capacité des pouvoirs publics de garantir le droit à un logement convenable ;
- ii) En maintenant, sur le marché locatif, un cadre réglementaire qui garantisse la sécurité d'occupation et des logements abordables, y compris, si nécessaire, par le plafonnement, le contrôle ou le gel des loyers ;
- iii) En exigeant que soient rendus publics tous les investissements réalisés dans les logements à usage d'habitation afin de contribuer à prévenir la corruption, le blanchiment d'argent, la fraude et l'évasion fiscales ;
- iv) En mettant en place des organes de contrôle indépendants chargés de surveiller les opérations immobilières, les plans d'affaires ou l'activité des investisseurs privés qui peuvent avoir une incidence importante sur le droit au logement ;
- v) En taxant la spéculation sur les biens fonciers et immobiliers à usage d'habitation afin de réduire leur revente à court terme et en taxant les biens immobiliers à usage d'habitation inoccupés ;
- vi) En supprimant les allègements fiscaux préférentiels accordés aux propriétaires et aux sociétés d'investissements immobiliers cotées ;
- vii) En supprimant les mesures d'incitation destinées aux étrangers qui investissent dans l'immobilier à usage d'habitation, telles que les programmes d'accès préférentiel aux visas et à la citoyenneté ;

b) Les autorités doivent, par tous les moyens appropriés, contraindre les entreprises à se conformer à l'obligation qui incombe aux États de garantir le droit au logement, y compris :

- i) En adoptant des critères d'agrément des opérations d'aménagement et de promotion immobilière qui garantissent que les projets de construction correspondent véritablement aux besoins des résidents, notamment pour ce qui est des logements abordables destinés aux ménages à faible revenu, et aux possibilités d'emploi ;
- ii) En modifiant la fiscalité de manière à soutenir la construction de logements abordables et à freiner la spéculation sur les logements ou les terrains inoccupés ou leur acquisition ;
- iii) En favorisant des modèles de financement innovants aux fins de la construction de logements abordables ou de projets de rénovation ;
- iv) En imposant la négociation d'accords de prestations sociales contraignants et conformes aux droits de l'homme avec les autorités locales, les résidents et les organisations de la société civile avant l'agrément de toute opération immobilière ;
- v) En imposant aux fonds de pension et aux autres investisseurs de mener des études d'impact indépendantes en matière de droits de l'homme avant que les investissements ne soient validés, de sorte qu'ils ne contribuent pas à d'éventuelles violations du droit au logement ;

⁷⁸ Ibid.

c) Les États devraient soutenir le rôle important des ménages dans la construction et la rénovation de leurs propres logements (par la production de logements sociaux), en garantissant l'accès aux biens fonciers, y compris par l'acquisition collective ou coopérative, aux terrains communaux et à d'autres formes d'occupation foncière, ainsi qu'aux matériaux abordables et durables ;

d) Toutes les lois et politiques relatives aux loyers, aux arriérés de paiement et aux saisies devraient être revues afin de les mettre en conformité avec le droit à un logement convenable, y compris l'obligation d'empêcher toute expulsion entraînant une situation de sans-abrisme⁷⁹. Les États devraient exiger des banques et d'autres établissements de crédit qu'ils lèvent les obstacles à l'accès au crédit pour les femmes, les jeunes ménages, les habitants d'établissements informels et toutes les autres personnes qui cherchent à financer leur logement.

Ligne directrice n° 13. Veiller à adapter le droit au logement aux changements climatiques et à le faire évoluer en fonction des effets de la crise climatique

70. Les catastrophes naturelles et la crise climatique ont d'énormes répercussions sur l'exercice du droit au logement, et leurs effets devraient augmenter de manière exponentielle au cours des prochaines décennies. Les catastrophes imputables aux changements climatiques ont été le principal facteur de déplacements internes au cours de la dernière décennie, forçant quelque 20 millions de personnes par an à quitter leur foyer⁸⁰. Les personnes sans abri ou ne disposant pas d'un logement résistant ou sûr ont été les plus touchées, car elles vivent souvent dans des zones exposées aux inondations, aux ouragans et aux cyclones, aux ondes de tempête, aux coulées de boue, aux tremblements de terre et aux tsunamis. En outre, dans le cadre de la gestion des risques de catastrophe, les États omettent souvent de prendre en compte les effets sur les populations vulnérables et sur leur droit au logement.

71. La manière dont le droit au logement doit être réalisé a aussi des conséquences pour les changements climatiques. On estime que le secteur du bâtiment et de la construction est responsable de 39 % des émissions mondiales de dioxyde de carbone liées à l'énergie, dont la plupart sont concentrées dans les pays à revenu moyen et élevé⁸¹. Or c'est dans les pays à faible revenu qu'il faudra concentrer l'essentiel de l'effort de construction si l'on veut atteindre la cible 11.1 des objectifs de développement durable. Chaque État et la communauté internationale dans son ensemble doivent réagir de toute urgence à la crise climatique tout en garantissant l'accès à des logements durables, en donnant la priorité à ceux qui en ont le plus besoin.

72. Mesures d'application :

a) Le droit à un logement convenable devrait être intégré dans les stratégies d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation de leurs effets, ainsi que dans la planification, l'élaboration et l'application de stratégies visant à remédier aux déplacements liés aux changements climatiques⁸². Les États devraient veiller à ce que ces stratégies ne compromettent et n'entravent pas l'exercice du droit à un logement convenable ;

b) Lorsque des populations sont particulièrement exposées aux effets des changements climatiques et aux catastrophes liées aux changements climatiques, comme c'est le cas de celles qui vivent au bord des cours d'eau et des côtes ou à proximité, la priorité devrait être accordée à des mesures d'adaptation visant à préserver les collectivités existantes. À cet égard, les États doivent consulter les populations afin de déterminer les

⁷⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 7, par. 16.

⁸⁰ Oxfam, « Populations contraintes de fuir : des déplacements exacerbés par le changement climatique », communiqué de presse d'Oxfam (2 décembre 2019).

⁸¹ Programme des Nations Unies pour l'environnement et Agence internationale de l'énergie, *Towards a Zero-emission, Efficient and Resilient Buildings and Construction Sector : Global Status Report 2017* (2017), p. 6.

⁸² A/HRC/16/42.

mesures à prendre aux fins de leur protection. Ces mesures peuvent consister à faire en sorte que ces populations soient en mesure de conserver des spécialistes, à mettre en place des infrastructures de protection, à déplacer certains ménages vers des sites plus sûrs au sein de la collectivité et à veiller à ce qu'il existe des ressources suffisantes pour réaliser ces mesures⁸³ ;

c) Tout en n'épargnant aucun effort pour atténuer les changements climatiques, les États devraient mener des analyses approfondies des déplacements climatiques attendus, déterminer les échéances probables et déterminer les populations exposées et les sites de réinstallation possibles. Lorsque les populations font le choix de la réinstallation ou la jugent nécessaire, celle-ci doit être mise en œuvre conformément aux Principes de base et aux directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement et aux lignes directrices n° 6 et n° 7 ci-dessus ;

d) Les États doivent travailler avec les populations concernées pour concevoir et promouvoir des méthodes de construction et d'entretien de logements respectueuses de l'environnement, afin de lutter contre les effets des changements climatiques tout en garantissant le droit au logement. Il faudra prendre en compte la situation des peuples autochtones, qui sont particulièrement exposés aux changements climatiques, et leur apporter tout l'appui nécessaire pour qu'ils puissent élaborer leurs propres ripostes. Les forêts et les réserves doivent être protégées d'une manière qui respecte pleinement les droits des peuples autochtones à leurs terres et à leurs ressources, ainsi que leur droit de préserver leurs pratiques traditionnelles et écologiquement durables en matière d'habitat.

Ligne directrice n° 14. Mettre en place une coopération internationale pour permettre l'exercice du droit à un logement convenable

73. La crise actuelle des droits de l'homme en matière de logement revêt un caractère mondial et ne peut être réglée efficacement sans une coopération et une assistance internationales. Dans le secteur du logement, de nombreux acteurs agissent au niveau transnational et sont confrontés à des structures d'entreprise complexes qui entravent considérablement le principe de responsabilité. Pour réglementer les flux mondiaux de capitaux et prévenir l'investissement dans l'immobilier résidentiel pratiqué à des fins d'évasion fiscale et de blanchiment, une coopération internationale est indispensable.

74. Les institutions financières internationales et les banques de développement ont eu recours à des méthodes qui portent atteinte au droit au logement. Elles ont par exemple déréglementé et libéralisé les marchés du logement et adopté des mesures d'austérité, en encourageant notamment la vente de logements sociaux et en imposant des programmes de crédit hypothécaire qui n'aident pas les ménages aux revenus les plus faibles⁸⁴.

75. Le paragraphe 1 de l'article 2 et l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels font référence à la coopération et à l'assistance internationales en tant que moyens de réaliser pleinement le droit au logement, reconnaissant leur importance essentielle. En outre, les États parties au Pacte sont tenus d'assurer la réalisation du droit au logement par tous les moyens appropriés, y compris la coopération internationale⁸⁵.

76. Mesures d'application :

a) Les États devraient considérer la coopération internationale comme une obligation légale ferme, nécessaire à la réalisation du droit au logement, ce qui suppose de contrôler les flux mondiaux de capitaux bénéficiant aux marchés immobiliers résidentiels, mais également de prévenir et combattre la fraude et l'évasion fiscales transfrontières, qui limitent considérablement les ressources dont disposent les États pour réaliser le droit à un logement convenable⁸⁶ ;

⁸³ A/64/255, par. 74.

⁸⁴ A/HRC/37/53, par. 134, et A/73/310/Rev.1, par. 99 et suiv.

⁸⁵ Voir également la Déclaration sur le droit au développement, art. 3.

⁸⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 24, par. 37.

b) Les États devraient éviter toute conduite susceptible de créer un risque prévisible d'atteinte à l'exercice du droit au logement dans d'autres États, prendre les mesures législatives nécessaires pour empêcher que des violations du droit au logement ne soient commises à l'étranger par des entreprises ou d'autres investisseurs domiciliés sur leur territoire et/ou relevant de leur juridiction, et garantir l'accès à la justice, devant leurs juridictions nationales, lorsque de telles violations sont commises⁸⁷ ;

c) Les États devraient évaluer l'incidence qu'ont sur le droit à un logement convenable les accords de commerce et d'investissement avant de les conclure, et insérer dans ces accords des dispositions renvoyant expressément à leurs obligations en matière de droits de l'homme dans le domaine du logement. Les accords existants devraient être interprétés de manière à ne pas entraver la capacité des États à réaliser le droit au logement⁸⁸ ;

d) Le rôle des institutions financières internationales et des organisations internationales de développement, humanitaires et autres, devrait être aligné sur la promotion de la réalisation du droit au logement. Les banques de développement et les institutions financières devraient mettre en place des politiques de protection couvrant tous les aspects du droit à un logement convenable. Des mécanismes de plainte indépendants doivent pouvoir être activés lorsque les activités ou les projets des institutions financières internationales ou régionales ou des banques de développement ne concourent pas à l'exercice par les plus démunis du droit au logement.

Ligne directrice n° 15. Mettre en place des mécanismes efficaces de suivi et de responsabilité

77. Le suivi indépendant de l'application du droit au logement est un élément central de l'obligation de réaliser progressivement ce droit⁸⁹. Les États ont tendance à considérer que leur obligation de suivi se borne à recueillir et à diffuser les données relatives aux programmes de logement, au sans-abrisme, aux dépenses et à la démographie globale. Souvent, les éléments pris en compte se limitent à des informations statistiques, sans données qualitatives fondées sur l'expérience des titulaires de droits. Dans de nombreux pays, il n'est pas recueilli de données ventilées selon le sexe, la race, le handicap, l'âge, la situation familiale et le revenu, faute de moyens techniques ou de lois l'autorisant. Le suivi est souvent assuré par les pouvoirs publics eux-mêmes plutôt que par des institutions indépendantes.

78. Comme l'a relevé le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, les institutions de défense des droits de l'homme (ou les organismes analogues qui se consacrent plus particulièrement au droit au logement) peuvent jouer un rôle important dans l'établissement des objectifs et des critères appropriés, la conduite d'enquêtes, le contrôle du respect des obligations et l'examen des plaintes. Pour prendre véritablement en compte l'engagement qu'ils ont contracté au titre de la cible 11.1 des objectifs de développement durable, les États doivent mettre en place un suivi indépendant strict des progrès accomplis, fondé sur des objectifs et des calendriers réalistes, et prévoir des moyens suffisants d'engager la responsabilité des gouvernements et d'autres parties⁹⁰.

79. Mesures d'application :

a) Des organismes de suivi indépendants devraient être mandatés et dotés de ressources suffisantes pour assurer un suivi de l'application du droit au logement, dans la transparence et de façon participative. Ils devraient être habilités à recevoir les plaintes des

⁸⁷ Ibid., par. 26.

⁸⁸ Principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme.

⁸⁹ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 16, et Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3, par. 11, et observation générale n° 4, par. 13.

⁹⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 10 (1998) sur le rôle des institutions nationales de défense des droits de l'homme dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels.

personnes ou des groupes concernés, à effectuer des visites, à mener des enquêtes, à faire réaliser des études et à organiser des audiences publiques dans le but de recueillir des informations. Les autorités devraient être tenues d'apporter une réponse aux rapports des organismes de contrôle et d'y donner suite dans des délais raisonnables. Des auditions parlementaires devraient être organisées pour rendre compte périodiquement des progrès et des réponses concrètes des pouvoirs publics ;

b) Le suivi des progrès accomplis dans la mise en œuvre du droit au logement devrait consister, pour l'essentiel, à évaluer si l'obligation de réaliser progressivement ce droit est respectée, ce qui suppose de recueillir des données qualitatives et quantitatives sur la dignité et l'expérience des titulaires de droits en ce qui concerne tous les aspects du droit au logement, notamment la sécurité d'occupation, la disponibilité des services, l'accessibilité économique, l'habitabilité, l'accessibilité, l'emplacement, le respect du milieu culturel, le sans-abrisme et les expulsions. Des informations statistiques et qualitatives, assorties des garanties appropriées, devraient également être recueillies sur les conditions de logement des groupes en butte à une discrimination systémique, les obstacles structurels au logement et les résultats des mesures prises pour surmonter ces obstacles. Les grandes tendances et les problèmes nouveaux devraient aussi être recensés ;

c) Il faudrait mesurer les progrès accomplis en ce qui concerne les moyens et les ressources disponibles et vérifier si les gouvernements ont fait leur possible pour atteindre les cibles et tenir les délais fixés conformément aux stratégies de logement et aux objectifs de développement durable ;

d) Le suivi devrait être étendu à tous les secteurs des systèmes de logement, y compris les entreprises commerciales privées et les marchés immobiliers⁹¹.

Ligne directrice n° 16. Garantir l'accès à la justice pour tous les aspects du droit au logement

80. L'accès aux recours prévus par la loi en cas de violation du droit au logement est au centre de l'obligation qui incombe aux États de garantir la réalisation de ce droit⁹². Comme l'a indiqué le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, un grand nombre d'éléments constitutifs du droit à un logement suffisant doivent pouvoir pour le moins faire l'objet de recours internes afin de garantir l'exercice effectif de ce droit⁹³. Or, ceux qui vivent dans des établissements informels ou sont sans abri considèrent plus souvent les tribunaux comme des institutions qui ordonnent des expulsions ou des sanctions que comme des instances auprès desquelles le droit au logement peut être revendiqué⁹⁴.

81. Comme l'a noté la Rapporteuse spéciale dans son rapport sur l'accès à la justice, les violations du droit au logement représentent un échec du point de vue tant de l'administration de la justice, lorsqu'il s'agit de garantir l'établissement des responsabilités et l'accès des victimes à un recours utile, que de la conception et de l'exécution des programmes de logement⁹⁵.

82. Les États ont l'obligation immédiate de garantir l'accès à la justice à ceux dont le droit au logement a été enfreint, y compris lorsque aucune mesure raisonnable n'a été prise pour permettre la réalisation progressive de ce droit⁹⁶. Pour s'acquitter de leur obligation, les États devraient appliquer les 10 principes fondamentaux énoncés par la Rapporteuse spéciale⁹⁷.

⁹¹ Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, principe n° 5.

⁹² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3, par. 5, et observation générale n° 4, par. 17.

⁹³ *I. D. G. c. Espagne*, par. 11.1.

⁹⁴ *Ibid.*, par. 4.

⁹⁵ A/HRC/40/61, par. 2.

⁹⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3 et observation générale n° 9 (1998) sur l'application du Pacte au niveau national. Voir également *I. D. G. c. Espagne*, par. 11.3.

⁹⁷ A/HRC/40/61.

83. Mesures d'application :

a) L'accès à la justice en tant que moyen de réalisation du droit au logement doit être garanti par tous les moyens appropriés – tribunaux, y compris administratifs, institutions nationales des droits de l'homme et systèmes de justice locaux informels ou coutumiers. Les audiences et les autres procédures devraient être rapides, accessibles et équitables sur le plan procédural, permettre une pleine participation des personnes et des groupes concernés et garantir des recours utiles dans un délai raisonnable. Lorsque les recours utiles reposent sur des procédures administratives ou quasi judiciaires, il devrait également être possible de saisir les tribunaux⁹⁸ ;

b) Il devrait être possible d'accéder à la justice pour faire valoir tous les éléments et tous les aspects du droit au logement qui sont protégés par le droit international des droits de l'homme, s'agissant non seulement du droit à un abri physique, mais également du droit d'avoir un foyer où vivre dans la sécurité, la paix et la dignité. Un tel accès devrait être possible non seulement pour se protéger contre une mesure d'expulsion ou autre prise par l'État, mais également contre la négligence et l'inaction de celui-ci, ou lorsqu'il n'agit pas raisonnablement pour réaliser progressivement le droit au logement. Les États devraient abroger les dispositions légales qui laissent entendre que le droit à un logement convenable n'est pas opposable en droit interne et qu'il faudrait s'abstenir de faire valoir cet argument devant les tribunaux. Lorsque le droit au logement n'est pas consacré par la législation nationale ou le droit constitutionnel, l'accès aux recours utiles prévus par la loi peut et doit être garanti en tenant compte de l'interdépendance et de l'indivisibilité du droit au logement par rapport à d'autres droits comme le droit à la vie, le droit à la santé et le droit à la non-discrimination ;

c) Les personnes et les organisations qui défendent ces droits devraient avoir accès à l'aide juridictionnelle ou à toute assistance nécessaire pour participer aux procédures judiciaires. Les institutions, les organismes de promotion de l'égalité et les organisations de la société civile devraient avoir qualité pour introduire, au nom d'individus et de groupes, des recours pour violation du droit au logement. En cas de violation de ce droit, des réparations individuelles et des réparations collectives devraient être accordées ;

d) Les États devraient garantir l'accès à la justice en cas de violation du droit au logement par des sociétés transnationales, y compris en instaurant des régimes de responsabilité à l'intention de la société mère ou du groupe, en permettant des procédures d'utilité publique et des actions de groupe dans le domaine des droits de l'homme, en facilitant l'accès aux informations pertinentes et le recueil d'éléments de preuve à l'étranger, et en adoptant des lois qui engagent la responsabilité des investisseurs et des sociétés domiciliés sur leur territoire et dont les agissements portent atteinte au droit au logement dans d'autres pays⁹⁹.

⁹⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 9.

⁹⁹ Voir l'observation générale n° 24 du Comité, par. 44.