



Assemblée générale

Distr. générale
24 décembre 2012
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt-deuxième session

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**

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

Résumé

Le présent rapport est soumis par la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable conformément à la résolution 15/8 du Conseil des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale y traite en détail de la notion de sécurité d'occupation en tant qu'élément du droit à un logement convenable. Le monde entier connaît une crise caractérisée par une insécurité de l'occupation qui se manifeste sous différentes formes et dans différentes situations – expulsions forcées, déplacements provoqués par les activités de développement, les catastrophes naturelles et les conflits et appropriation illicite des terres – et que subissent des millions de citoyens soumis à des régimes d'occupation précaires. La Rapporteuse spéciale étudie les normes existantes du droit international des droits de l'homme et s'interroge sur la nature précise des obligations qui incombent aux États pour ce qui est de garantir la sécurité de l'occupation. Elle passe en revue les multiples modalités d'occupation qui existent et fait le constat que l'accent est actuellement placé, dans les politiques et dans la pratique, sur une seule forme d'occupation: la pleine propriété individuelle. La Rapporteuse spéciale se penche sur certaines des difficultés d'ordre opérationnel et politique qui doivent être surmontées pour garantir la sécurité de l'occupation. Elle conclut en soulignant la nécessité de formuler des orientations plus précises et plus complètes concernant la sécurité d'occupation du point de vue des droits de l'homme et sur le plan opérationnel.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction: définition du contexte.....	1–19	3
A. Crise mondiale de la sécurité d’occupation	1–7	3
B. Personnes touchées par l’insécurité de l’occupation – mesurer et évaluer l’étendue du problème.....	8–13	4
C. Pourquoi la sécurité d’occupation est importante.....	14–16	5
D. Étude sur la sécurité d’occupation.....	17–19	6
II. Formes et cadre de la sécurité d’occupation	20–43	7
A. Définitions	20–23	7
B. Systèmes et régimes d’occupation existants	24–27	7
C. Comprendre les «établissements informels»	28–31	8
D. Primauté de la pleine propriété individuelle	32–36	9
E. La «continuité des droits fonciers».....	37–43	10
III. La sécurité d’occupation en droit international des droits de l’homme	44–69	11
A. Aperçu des cadres pertinents	44–46	11
B. Obligation de garantir la sécurité d’occupation sur le plan juridique.....	47–52	12
C. Protection contre les expulsions forcées.....	53–57	13
D. Reconnaître et protéger les diverses formes d’occupation	58–61	14
E. Non-discrimination et sécurité d’occupation.....	62–66	15
F. Observations générales.....	67–69	17
IV. Difficultés et domaines d’action possibles.....	70–96	18
A. Gouvernance et économie politique en matière foncière.....	71–74	18
B. Gestion et administration foncières	75–77	19
C. Le rôle des terres du domaine public.....	78–81	19
D. Planification urbaine.....	82–87	20
E. Reconnaître et recenser les divers droits et formes d’occupation.....	88–91	22
F. Sécurité d’occupation après les conflits et les catastrophes.....	92–96	23
V. Conclusion et recommandations	97–102	24

I. Introduction: définition du contexte

A. Crise mondiale de la sécurité d'occupation

1. Une crise de la sécurité d'occupation sévit dans le monde entier. L'accès à des régimes sûrs d'occupation des logements et des terres est indispensable au respect de la dignité humaine et à la réalisation du droit à un niveau de vie suffisant. Cependant, plusieurs millions de personnes sont quotidiennement menacées d'expulsion ou vivent dans une situation ambiguë, dans laquelle leur statut d'occupation peut à tout moment être remis en question par les autorités ou des acteurs privés.

2. Cette crise prend différentes formes et se manifeste dans de nombreuses situations. Les expulsions forcées en sont la manifestation la plus visible et la plus extrême. Les déplacements provoqués par les projets de développement, les catastrophes naturelles et les conflits, l'appropriation illicite de terres et l'augmentation du nombre des citoyens qui vivent dans des conditions d'occupation précaires dans le monde entier sont également des manifestations de cette crise.

3. Il n'existe pas de statistiques complètes sur les expulsions forcées dans le monde mais les estimations établies par certaines organisations à partir des cas recensés et les communications reçues par la titulaire du mandat de Rapporteur spécial confirment que des expulsions forcées ont lieu partout et touchent chaque année des millions de personnes. Le Centre on Housing Rights and Evictions, par exemple, a estimé qu'entre 1998 et 2008, plus de 18 millions de personnes avaient été expulsées de force¹. Les expulsions forcées ont des effets négatifs considérables: elles aggravent la pauvreté, détruisent des communautés et précipitent des millions de personnes dans des situations de vulnérabilité extrême.

4. De nombreuses autres personnes sont déplacées en raison de projets de développement. D'après une étude, dans les années 2000, 15 millions de personnes ont été touchées chaque année par de tels projets². Les préparatifs des événements de très grande ampleur provoquent également une situation d'insécurité de l'occupation et donnent lieu à des expulsions forcées³.

5. Les conflits et les catastrophes naturelles, parfois aggravés par les effets des changements climatiques, déclenchent également des déplacements et peuvent porter atteinte à la sécurité d'occupation. À la fin de 2011, plus de 26 millions de personnes avaient été déplacées en raison de conflits armés, de violences ou de violations des droits de l'homme et près de 15 millions de personnes en raison de risques naturels⁴.

6. L'économie politique foncière influence profondément les processus de développement, d'urbanisation et de logement. La spéculation foncière, comme

¹ Cité dans une publication d'ONU-Habitat et du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme intitulée *Losing Your Home: Assessing the Impact of Eviction* (2011), p. 1. Pour plus de données et exemples de cas, voir notamment le rapport intitulé *Struggling against Impunity: The Annual Report of Findings from the HIC-HLRN Violation Database* (2012), publié par la Coalition internationale Habitat et le Réseau pour les droits au logement et à la terre (Housing and Land Rights Network).

² M. Cernea, «IRR: an operational risks reduction model for population resettlement», *Hydro Nepal: Journal of Water, Energy and Environment*, vol. 1, n° 1 (2007), p. 36.

³ Voir A/HRC/13/20.

⁴ Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC), *Global Overview 2011: People Internally Displaced by Conflict and Violence* (Genève, 2012), p. 8; IDMC, *Global Estimates 2011: People Displaced by Natural Hazard-induced Disasters* (Genève, 2012), p. 4.

l'acquisition à grande échelle de terres dans les zones rurales, qui s'effectue souvent sans transparence et qui est souvent mal gérée, compromettent le statut d'occupation et les moyens de subsistance locaux⁵. Associées à la sécheresse et à d'autres effets des changements climatiques, ces activités accélèrent considérablement l'exode vers les zones urbaines, où les nouveaux arrivants ne trouvent souvent pas de terrains ni de logement adéquats, surtout lorsqu'ils sont pauvres. Les nouveaux citadins s'installent alors dans des logements et des campements soumis à des régimes d'occupation précaires. L'urbanisation non planifiée est fondée sur l'exclusion; on ne peut ignorer ses effets sur la sécurité d'occupation⁶.

7. En outre, en raison de leur marchandisation croissante, les terres rurales et urbaines sont devenues des biens qui font l'objet d'une concurrence effrénée, ce qui a des conséquences dramatiques, en particulier mais pas exclusivement dans les pays émergents. Les dynamiques qui accompagnent la libéralisation des marchés fonciers augmentent la pression du marché sur les établissements urbains à faible revenu, et ce dans un contexte mondial où les ressources consacrées au logement ne parviennent pas aux groupes de population dont les revenus sont les plus bas. Les communautés risquent d'être dépossédées et leur droit à un logement adéquat, qui suppose notamment la sécurité d'occupation, n'est pas protégé.

B. Personnes touchées par l'insécurité de l'occupation – mesurer et évaluer l'étendue du problème

8. Le problème de l'insécurité de l'occupation se pose dans le monde entier. Cependant, sa nature et son ampleur sont difficiles à définir et à estimer et on ne dispose pas de données précises à ce sujet⁷. En effet, la sécurité d'occupation est en partie une question de perception et d'expérience, étroitement liée aux contextes politique, économique et culturel, et une question juridique.

9. Les implantations spontanées et non planifiées, qui se caractérisent par des conditions de logement précaires, illustrent parfaitement l'absence de sécurité d'occupation sous sa forme la plus visible. Dans de nombreuses villes, ces implantations représentent aujourd'hui pour la majorité de la population le principal moyen d'accéder à un terrain et à un logement. Les tentatives de mesurer leur ampleur et leur degré de précarité ont été problématiques pour les motifs exposés ci-dessus et en raison de la grande diversité des implantations et des modalités d'occupation d'un pays et d'une région à l'autre.

10. Le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) fournit des données sur les «taudis», mot qu'il a adopté pour désigner ces implantations. Selon une étude d'ONU-Habitat, quelque 924 millions de personnes vivaient dans des taudis en 2001⁸; une étude réalisée en 2010 a estimé leur nombre à 828 millions⁹. Toutefois, en 2010, la sécurité d'occupation n'a pas été prise en compte dans l'évaluation faite par

⁵ Voir K. Deininger *et al.*, *Rising Global Interest in Farmland: Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?* (Banque mondiale, 2011).

⁶ Les projections des experts montrent que d'ici à 2050, 67 % de la population mondiale vivra dans les villes. Département des affaires économiques et sociales, *World Urbanization Prospects, the 2011 Revision* (2012).

⁷ Toutefois, quelques initiatives visant à mesurer la sécurité d'occupation sont en cours. Voir, par exemple, R. Sietchiping *et al.*, «Monitoring tenure security within the continuum of land rights: methods and practices», étude élaborée pour la Conférence annuelle de la Banque mondiale sur la terre et la pauvreté, Washington, 23-26 avril 2012.

⁸ ONU-Habitat, *Slums of the World: The Face of Urban Poverty in the New Millennium?* (2003), p. 24.

⁹ ONU-Habitat, *State of the World's Cities 2010-2011: Bridging the Urban Divide* (2011), p. 33.

ONU-Habitat; c'est pourquoi la deuxième estimation ne reflète que très partiellement l'ampleur actuelle de la précarité d'occupation dans les zones urbaines¹⁰. De même, l'indicateur révisé de l'objectif du Millénaire pour le développement tendant à l'amélioration des conditions de vie de 100 millions d'habitants de taudis (7 d)) ne tient pas compte de la sécurité d'occupation¹¹. Cet objectif du Millénaire a été atteint mais la question demeure de savoir si ce résultat reflète véritablement la situation des taudis et des établissements informels dans le monde. Il est impératif et urgent d'élaborer des méthodes permettant de mesurer efficacement la sécurité et la précarité d'occupation, y compris dans les objectifs du Millénaire pour le développement et le Programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015.

11. Les établissements informels sont loin d'être le seul exemple de mode d'occupation précaire. De fait, toutes sortes de personnes et de groupes peuvent connaître la précarité¹²: les réfugiés et les personnes déplacées, qu'ils soient touchés ou menacés par des conflits, des catastrophes ou les effets des changements climatiques; les personnes vivant sur des terres destinées à des projets de développement ou touchées par de tels projets; les personnes résidant dans des établissements informels; les personnes occupant des terres qui ont une forte valeur marchande; les locataires avec ou sans titre d'occupation/bail légal, que ce soit dans les établissements informels ou dans un contexte formel, dans les zones rurales ou urbaines; les migrants internes ou internationaux; les minorités; les groupes nomades; les groupes stigmatisés ou victimes d'une discrimination fondée sur l'appartenance à une caste; les pauvres; les personnes sans terres; les personnes sans emploi et/ou sans abri; les métayers; les travailleurs réduits en servitude; d'autres groupes marginalisés, tels que les personnes handicapées ou les personnes vivant avec le VIH; les enfants; les peuples autochtones; les groupes détenteurs de droits sur des terres coutumières; et même les propriétaires individuels.

12. De tous ces groupes, les femmes, qui doivent souvent dépendre d'un homme pour avoir accès à un logement et à la sécurité d'occupation, sont les plus vulnérables. C'est le cas en particulier des femmes célibataires et âgées, qui sont souvent dépourvues d'autonomie juridique, d'instruction ou de ressources financières suffisantes pour défendre leur statut d'occupation.

13. Si personne ne semble complètement à l'abri de la précarité, ce sont évidemment les personnes les plus marginalisées et les plus pauvres qui portent la part la plus lourde de ce fardeau.

C. Pourquoi la sécurité d'occupation est importante

14. Dans sa résolution 15/8, le Conseil des droits de l'homme a prié la Rapporteuse spéciale d'identifier les meilleures pratiques ainsi que les difficultés et obstacles qui s'opposent au plein exercice du droit à un logement convenable, de même que les lacunes en matière de protection à cet égard. Il ressort de ce qui précède que l'absence de sécurité d'occupation constitue un obstacle majeur à la réalisation du droit à un logement convenable.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Pour cet objectif, l'indicateur révisé est la proportion de citoyens vivant dans des taudis (l'indicateur d'origine était la proportion des ménages jouissant de la sécurité d'occupation). *Claiming the Millennium Development Goals: A Human Rights Approach* (publication des Nations Unies, numéro de vente: E.08.XIV.6), p. 40.

¹² Cette liste a été établie lors d'une réunion d'experts tenue à Genève (voir par. 18 ci-dessous) en tenant notamment compte des éléments soumis par HelpAge (www.helpageusa.org/older-womens-land-rights) et Defend Council Housing.

15. On peut affirmer que la précarité d'occupation annule tous les autres aspects du logement adéquat. En effet, à quoi sert-il d'avoir une maison bien isolée, d'un coût abordable et conforme à sa culture, pour ne citer que certains des aspects du logement adéquat, si on vit sous la menace quotidienne d'une expulsion? Dans le même temps, tout projet de logement, qu'il s'inscrive dans le cadre du renouvellement urbain, de la gestion des terres ou de projets liés au développement ou qu'il réponde à des besoins de reconstruction après un conflit ou une catastrophe, a inévitablement des incidences sur la sécurité d'occupation. En outre, le refus d'accorder la sécurité d'occupation des terres et des logements a été une cause majeure de conflit à travers l'histoire. C'est également une cause d'appauvrissement et un obstacle au développement socioéconomique.

16. À l'inverse, lorsque la population a accès à des régimes sûrs d'occupation des logements ou des terres, le potentiel de développement social et économique est immense; cette réalité est reconnue dans le monde entier¹³. La sécurité d'occupation revêt une grande importance pour les familles et les individus. Elle leur donne la certitude de pouvoir disposer de leurs terres ou de leur logement et les protège contre les immixtions de tiers. Souvent, cette forme de sécurité protège, accroît et rend possible l'accès aux services et aux prestations de l'État. La sécurité d'occupation accroît les débouchés économiques. C'est l'un des piliers de l'autonomisation économique des femmes et l'un des facteurs contribuant à protéger les femmes contre la violence. L'importance de cette question, du point de vue non seulement des droits de l'homme mais aussi du développement, est évidente.

D. Étude sur la sécurité d'occupation

17. La Rapporteuse spéciale a décidé que, jusqu'à la fin de son mandat, elle concentrerait son attention sur la question de la sécurité d'occupation. Le présent rapport décrit les domaines étudiés en 2012 (dont certains sont traités dans deux études disponibles à l'adresse suivante: www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/StudyOnSecurityOfTenure.aspx). Dans la partie I, la Rapporteuse spéciale expose le contexte général dans lequel s'inscrit la sécurité d'occupation et met en avant l'importance de cette question. Dans la partie II, elle passe en revue les systèmes et les régimes d'occupation existant à travers le monde, ainsi que des principales politiques et pratiques ayant trait à la sécurité d'occupation. Dans la section III, la Rapporteuse spéciale évalue les orientations données par le droit international des droits de l'homme et celles qui se dégagent des cadres juridiques nationaux et régionaux et de la jurisprudence sur la sécurité d'occupation ainsi que d'autres cadres de gouvernance au niveau mondial. Dans la section IV, plutôt que d'apporter des réponses catégoriques à des problèmes qui sont extrêmement complexes, elle présente certains des principaux obstacles à la réalisation de la sécurité d'occupation, en signalant les domaines qui appellent des recherches supplémentaires.

18. Le présent rapport est également fondé sur trois consultations menées par la Rapporteuse spéciale en 2012. En septembre, la Rapporteuse spéciale a tenu à Naples des consultations avec 26 membres d'organisations s'occupant des questions relatives au logement, à l'urbanisme et aux droits de l'homme. En octobre 2012, elle a organisé à Genève une réunion d'experts, à laquelle ont participé 26 personnes, parmi lesquelles des spécialistes de la gestion des terres, de l'urbanisme, du droit des droits de l'homme et du contentieux, ainsi que des représentants d'organisations humanitaires et communautaires. Le même mois, la Rapporteuse spéciale a tenu des consultations publiques à Genève.

¹³ Voir la Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains et Programme pour l'habitat (1996), et la Campagne mondiale pour la sécurité d'occupation résidentielle, lancée en 1999 par ONU-Habitat.

Elle souhaite remercier les participants à ces consultations¹⁴ et les autres contributeurs de leurs apports de grande qualité. Le texte final du rapport relève de la seule responsabilité de la Rapporteuse spéciale.

19. Si les ressources dont elle dispose le permettent, la Rapporteuse spéciale continuera d'examiner certaines des questions qui se sont fait jour pendant la première année de recherche. Son objectif est de soumettre un rapport final sur la sécurité d'occupation au Conseil des droits de l'homme en 2014.

II. Formes et cadre de la sécurité d'occupation

A. Définitions

20. Toute discussion sur l'occupation des terres et des logements doit nécessairement tenir compte de l'importance du contexte culturel, historique et politique et des spécificités des systèmes juridiques en vigueur. La combinaison particulière de ces facteurs crée de subtiles différences dans la manière dont les termes et les relations clés sont définis.

21. Le mot «tenure», en anglais, vient du verbe français «tenir». Selon une définition couramment citée, le statut d'occupation foncière est la relation, établie par voie légale ou coutumière, qui existe entre des individus ou des groupes et la terre¹⁵. Cette définition ne tient toutefois pas compte de la réalité des systèmes d'occupation informels, qui sont courants dans les zones urbaines. Peut-être est-ce parce que l'élaboration des politiques relatives à l'occupation des terres prend ses racines dans des contextes ruraux.

22. Aux fins du présent rapport et pour tenir compte des modes d'occupation dans les villes, le terme «occupation» désigne l'ensemble des relations touchant le logement et la terre, établies par voie législative ou dans le cadre d'arrangements coutumiers, informels ou hybrides.

23. Dans le présent rapport, on entend par sécurité d'occupation, le fait d'être assuré d'occuper des terres et/ou un logement et de pouvoir y vivre dans la sécurité, la paix et la dignité. Bien que le présent rapport ne traite pas de l'occupation foncière autrement qu'en tant que condition préalable au logement, il convient de souligner que les questions se rattachant à la terre, qu'elle soit utilisée pour le logement ou pour l'agriculture, sont intimement liées.

B. Systèmes et régimes d'occupation existants

24. Les systèmes et formes d'occupation foncière déterminent qui peut utiliser une terre, un logement ou des ressources naturelles donnés et en disposer, pendant combien de temps et selon quelles conditions. On a tenté de classer les formes et les systèmes d'occupation afin de clarifier les modalités existantes.

25. Premièrement, il a été suggéré que tous les modes d'occupation existent dans le cadre d'un nombre donné de systèmes primaires d'occupation, à savoir: a) les systèmes réglementaires, établis par la loi ou par des statuts; ils comprennent des systèmes privés et des systèmes publics et peuvent garantir des droits individuels ou collectifs; b) les systèmes coutumiers, en vertu desquels un groupe partageant la même identité culturelle ou établi par

¹⁴ On trouvera la liste des participants aux consultations et à la réunion d'experts à l'adresse suivante: www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/StudyOnSecurityOfTenure.aspx.

¹⁵ Voir, par exemple, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), «Land tenure and rural development», Land Tenure Series 3 (2002), par. 3.1.

la coutume détient collectivement les droits d'utiliser et d'allouer des terres; c) les systèmes religieux, en vertu desquels la totalité ou une partie de terres est possédée et gérée par des autorités religieuses; et d) les systèmes d'occupation informelle, très communs dans les zones urbaines – souvent hybrides, ceux-ci sont apparus en raison des difficultés d'adaptation des systèmes existants à la rapide expansion des villes et des marchés fonciers urbains¹⁶.

26. Dans chacun des systèmes primaires d'occupation, un certain nombre de régimes ou de modes d'occupation existent. Plusieurs régimes peuvent également coexister sur le même terrain, une situation fréquente dans les établissements urbains. Certains des principaux régimes sont: la pleine propriété individuelle (propriété à perpétuité); la propriété retardée (propriété sous conditions); le bail enregistré (propriété pour une période donnée, allant de quelques mois à neuf cent quatre-vingt-dix-neuf ans); la location publique (occupation dans le cadre de la location de terres ou de logements appartenant à l'État); la location privée (location d'une propriété appartenant à un particulier); la propriété collective ou communautaire, notamment dans le cadre de coopératives (la propriété est régie par la coopérative ou le groupe dont des résidents sont copropriétaires); les fonds fonciers communautaires (une organisation à but non lucratif développe et gère des logements d'un coût abordable au nom de la communauté); et la propriété ou l'usage coutumiers¹⁷.

27. Ces grandes catégories sont utilisées pour clarifier la nature de l'occupation, mais, dans la plupart des cas, elles constituent une simplification et ne reflètent pas pleinement la complexité des situations sur le terrain. Dans de nombreux cas, il existe une pluralité sur le plan juridique, notamment lorsque des formes d'occupation établies par la loi se superposent à des régimes coutumiers. Il pourrait donc être utile d'aborder cette question comme couvrant un éventail de régimes et de formes d'occupation, pouvant varier en fonction du contexte.

C. Comprendre les «établissements informels»

28. Les distinctions établies ci-dessus ont des limites qui sont particulièrement évidentes lorsqu'on tente de saisir et d'analyser la diversité des modalités des systèmes d'occupation informels ou, ainsi qu'ils sont souvent appelés, des établissements informels.

29. Les établissements informels sont des implantations ou des formes de logement qui sont créées et gérées par leurs propres occupants, de manière spontanée et non planifiée; ils résultent de l'initiative des citoyens pauvres eux-mêmes. Ils se caractérisent par des infrastructures et des conditions de logement précaires. Le terme «établissement informel» est devenu courant mais de nombreux autres termes, comme «taudis», «bidonvilles» et «favelas», sont utilisés.

30. La catégorie des établissements informels comprend différentes catégories qui sont plus ou moins reconnues ou, en d'autres termes, qui correspondent à des modalités d'occupation «ambiguës» ou «hybrides». Il s'agit notamment de l'utilisation ou de l'occupation régulières ou non régulières de terrains et/ou de logements sur des terres publiques, privées ou coutumières, de subdivisions non autorisées effectuées sur des terres détenues légalement et de différentes formes d'accords de location, certains officialisés d'autres non.

¹⁶ Voir Geoffrey Payne et Alain Durand-Lasserve, «Holding on: security of tenure – types, policies, practices and challenges», disponible à l'adresse suivante: www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/StudyOnSecurityOfTenure.aspx.

¹⁷ Ibid.

31. Le choix du terme le plus approprié pour décrire ces diverses modalités fait débat. Le terme «établissement informel» a été retenu aux fins du présent rapport en raison de son utilisation très répandue, même s'il a ses défauts. De fait, ce terme est non seulement une simplification majeure mais aussi le reflet d'une fausse dichotomie entre le paradigme dominant de la formalité et la complexité des processus d'établissement urbain (voir sect. II, sous-sect. E ci-dessous). En outre, ses connotations comme celles des autres termes souvent utilisés, sont généralement négatives. De plus, l'ambiguïté du statut de ces établissements a un certain nombre d'incidences sur les plans politique et opérationnel et dans le domaine des droits de l'homme. Il en résulte généralement que l'appartenance des établissements à la ville n'est pas reconnue. Cela conduit souvent les autorités gouvernementales et les acteurs privés à considérer ces établissements et leurs habitants comme complètement «illégaux» et à justifier ainsi les expulsions forcées ou le déni des droits de ces habitants.

D. Primauté de la pleine propriété individuelle

32. Bien qu'il existe dans le monde une grande variété de systèmes et de modalités d'occupation, ces dernières décennies, la plupart des modèles d'urbanisme, de gestion des terres, de développement et de régimes juridiques ont été centrés sur une forme d'occupation particulière: la pleine propriété individuelle. Ce schéma est alimenté par la doctrine économique dominante, qui repose sur la propriété privée et les forces du marché.

33. En conséquence, le secteur financier et le marché privé du logement, conjugués aux mesures incitant les ménages à contracter des emprunts, sont devenus les principaux mécanismes d'accès au logement. L'aide étrangère fournie par les organisations internationales a considérablement influencé le développement de financements du logement fondés sur le marché et a dynamisé l'activité du marché du logement dans les pays en développement. Bien que les expériences en matière de politique du logement soient relativement variées, la plupart des pays ont choisi de promouvoir les marchés du logement et la propriété individuelle en privatisant les programmes de logement sociaux et en déréglementant les marchés de financement du logement. Cela a été particulièrement évident dans la plupart des économies anciennement planifiées qui, au cours des années 1990, ont lancé des projets de privatisation à grande échelle des logements publics, ce qui a conduit à des changements radicaux dans la structure foncière. Dans nombre de ces pays, les propriétaires occupants représentent à présent plus de 90 % du parc de logements (A/67/286, par. 6).

34. Dans les pays en développement, les gouvernements ont été encouragés à entreprendre des programmes d'attribution de titres de propriété individuels, considérés comme le principal moyen d'augmenter la sécurité d'occupation mais aussi de faciliter l'accès au crédit institutionnel et de réduire la pauvreté. Cette approche partait du principe que la sécurité d'occupation, comprise comme le fait de posséder des titres de propriété adéquats, augmentait l'investissement dans le secteur du logement¹⁸. Un autre argument était qu'il existait une corrélation directe entre la propriété du logement et la richesse en Occident ou l'absence de richesse dans les pays en développement¹⁹. Par conséquent, depuis les années 1950, la proportion de ménages propriétaires de leur logement a globalement augmenté dans le monde entier²⁰.

¹⁸ Voir Banque mondiale, *Housing: Enabling Markets to Work* (1993).

¹⁹ Voir Hernando De Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (2000).

²⁰ Voir A/HRC/10/7 et A/67/286.

35. Ce processus a occulté d'autres formes d'occupation bien établies. L'appui des pouvoirs publics aux autres formes d'occupation s'est amoindri, notamment l'appui à la propriété collective et au logement locatif²¹. En outre, en prévalant sur toutes les autres modalités d'occupation, la pleine propriété individuelle a entraîné une aggravation de la précarité dans toutes les autres formes d'occupation²².

36. Plus récemment, les institutions internationales ont pris conscience des limites des stratégies fondées principalement sur l'institutionnalisation des marchés fonciers urbains et ont reconnu que de nombreux autres instruments d'occupation pouvaient être utilisés²³. Toutefois, cette tendance ne s'est pas étendue à toutes les sphères politiques ni sur le terrain. Un certain nombre d'organismes et de gouvernements continuent de mettre avant tout l'accent sur la propriété privée, et ce avec des résultats mitigés²⁴.

E. La «continuité des droits fonciers»

37. Ce qui précède met en lumière les tensions qui existent dans les politiques de développement et de logement entre la reconnaissance de la complexité et de la diversité des modalités d'occupation dans le monde et la promotion d'une seule forme, la pleine propriété institutionnalisée et enregistrée, considérée comme le modèle idéal aux fins de la sécurité d'occupation et du développement socioéconomique.

38. Ces tensions apparaissent dans un modèle appelé «continuum de droits fonciers», proposé par ONU-Habitat et le Global Land Tool Network et repris par d'autres organismes²⁵. Bien que ce continuum vise à exprimer l'ampleur et la diversité des situations d'occupation, il est illustré par un diagramme linéaire, composé d'une flèche allant de gauche (droits fonciers informels) à droite (droits fonciers officiels)²⁶.

39. Ce diagramme linéaire présente plusieurs limitations. Premièrement, en plaçant la pleine propriété individuelle à la toute fin du continuum (la forme d'occupation la plus officielle et la plus sûre), il pourrait être interprété comme reflétant le modèle économique et de logement dominant dont il est question plus haut. Ce diagramme semble suggérer que la pleine propriété individuelle enregistrée est un régime idéal ou un objectif ultime, alors que de nombreux autres régimes existant dans d'autres systèmes d'occupation offrent des niveaux tout aussi élevés de sécurité et de légalité. De fait, les régimes d'occupation font apparaître des contextes sociaux et économiques divers; il ne peut exister de régime idéal, comme la pleine propriété individuelle enregistrée, qui serait l'unique garantie de la sécurité d'occupation et mènerait au développement économique. Cette forme d'occupation doit plutôt être considérée comme une solution parmi d'autres.

²¹ Par exemple, en 1992 le Gouvernement mexicain a modifié l'article 27 de la Constitution, qui avait facilité l'apparition d'un secteur de biens sociaux composé d'*ejidos* et de communautés agraires, pour rendre possible la privatisation des terrains du secteur social. Willem Assies, «Land tenure and tenure regimes in Mexico: an overview», *Journal of Agrarian Change*, vol. 8, n° 1, p. 33.

²² Voir Geoffrey Payne, «Urban land tenure policy options: titles or rights?», *Habitat International*, vol. 25, n° 3. Voir également International Union of Tenants, «Affordable rental housing for the young: facts and news», disponible à l'adresse suivante: www.iut.nu/HabitatDay/2011/FactsNews_Daniela.pdf.

²³ Voir, par exemple, Robert M. Buckley et Jerry Kalarickal, éd., *Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?* (Banque mondiale, 2006), p. 30 et 31.

²⁴ Voir, par exemple, A/HRC/22/46/Add.2.

²⁵ Voir, par exemple, German Agency for International Cooperation, «Securing land rights», note de synthèse (2011).

²⁶ ONU-Habitat et Global Land Tool Network, *Secure Land Rights for All* (2008), p. 8.

40. En outre, en abordant la question sous l'angle de la distinction entre les droits qui sont formellement reconnus et les autres, le diagramme reproduit une façon de penser binaire qui a imprégné les politiques internationales de développement. Il est devenu fréquent de parler de l'occupation des terres et des droits de propriété en établissant une forme de dualité, entre les modalités d'occupation définies par la loi et les modalités d'occupation coutumières par exemple²⁷. Une autre forme de dualité consiste à établir une distinction entre les régimes d'occupation légaux et illégaux ou formels et «informels», les premiers concernant les propriétés officiellement approuvées et enregistrées et les seconds toutes les autres modalités d'occupation, considérées comme «extralégales».

41. Comme on l'a vu plus haut, les régimes d'occupation sont souvent partiellement formels, reconnus ou légaux, ce qui crée toute une palette de situations associant divers degrés de légalité, de formalisation et d'extralégalité. Le niveau de sécurité d'occupation que présente chacun des régimes d'occupation ne correspond pas toujours aux lectures formalistes ou légalistes des modalités existantes; il peut plutôt varier en fonction du contexte socioéconomique et politique.

42. Il est de plus en plus admis qu'il importe de reconnaître la diversité et la nature pluridimensionnelle des pratiques existantes. Dans une publication récente, ONU-Habitat et le Global Land Tool Network ont indiqué que le diagramme du continuum illustre une vaste gamme de droits d'occupation «d'une manière hautement simplifiée: en réalité, les statuts d'occupation ne sont pas disposés selon une seule ligne droite, ils peuvent se chevaucher. L'occupation peut prendre toutes sortes de formes et la "pleine propriété enregistrée" (qui se trouve à la fin du continuum) ne devrait pas être considérée comme une forme de régime foncier préférable ou parfaite mais comme un exemple des nombreux régimes appropriés et légitimes²⁸».

43. Ainsi, il est évident que les formes d'occupation devraient, pour plus d'exactitude, être représentées dans une relation multidimensionnelle les unes par rapport aux autres. Et s'il existe un continuum, il devrait être considéré comme allant de l'insécurité à la sécurité d'occupation et non pas du caractère informel au caractère formel.

III. La sécurité d'occupation en droit international des droits de l'homme

A. Aperçu des cadres pertinents

44. La sécurité d'occupation est reconnue en tant que composante inhérente du droit à un logement convenable en droit international des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale a étudié de façon exhaustive les différentes sources du droit international des droits de l'homme et, en particulier, les directives et les commentaires faisant autorité émanant des mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme afin d'identifier les obligations des États en ce qui concerne la sécurité d'occupation.

45. La jurisprudence régionale et nationale, les cadres de gouvernance mondiaux concernant l'occupation foncière et les établissements humains et certains cadres

²⁷ Voir, par exemple, Institut mondial des ressources naturelles, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) *et al.*, *World Resources Report: The Wealth of the Poor – Managing Ecosystems to Fight Poverty* (2005), p. 60 et 61.

²⁸ ONU-Habitat et Global Land Tool Network, *Handling Land: Innovative Tools for Land Governance and Secure Tenure* (2012), p. 12.

constitutionnels et législatifs nationaux ont été examinés afin de cerner les dispositions du droit international des droits de l'homme et de repérer les éventuelles lacunes et difficultés.

46. L'analyse la plus explicite et la plus complète de la sécurité d'occupation se trouve dans le commentaire et les observations adoptés par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Les autres mécanismes des Nations Unies s'occupant des droits de l'homme, tout comme leurs homologues régionaux et nationaux, se sont intéressés avant tout aux questions de la prévention et des réparations dans le contexte des expulsions forcées, mais n'ont accordé qu'une attention limitée aux autres éléments de la sécurité d'occupation.

B. Obligation de garantir la sécurité d'occupation sur le plan juridique

47. Dans son Observation générale n° 4 (1991), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a considéré la «sécurité légale de l'occupation» comme l'un des sept éléments du droit à un logement suffisant (par. 8 a)). Il a déclaré: «Quel que soit le régime d'occupation, chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces. Les États parties doivent par conséquent prendre immédiatement des mesures en vue d'assurer la sécurité légale de l'occupation aux individus et aux familles qui ne bénéficient pas encore de cette protection, en procédant à de véritables consultations avec les personnes et les groupes concernés» (ibid.).

48. Il ressort de cette observation et des avis faisant autorité émanant du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et d'autres mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme que la sécurité d'occupation doit être «légale» ou protégée par la loi. L'accent est systématiquement mis sur le fait de donner accès à un logement adéquat en garantissant la sécurité légale de l'occupation et sur l'importance d'adopter des lois et des règlements adéquats à cette fin²⁹.

49. L'obligation d'assurer la sécurité légale de l'occupation s'applique à toutes les personnes, quel que soit le mode d'occupation considéré. La question qui se pose est donc de savoir précisément en quoi consistent les obligations des États en vertu de cette injonction générale. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels note que les États doivent prendre immédiatement des mesures en vue d'assurer la sécurité légale de l'occupation (voir par. 47). Il formule ainsi une obligation immédiate de garantir un degré minimum de sécurité d'occupation pour tous (afin de prévenir les expulsions forcées).

50. Il est également demandé aux États d'étendre la sécurité de l'occupation à tous ceux qui n'en bénéficient pas encore. Cela semble signifier qu'une des priorités de l'État doit être d'agir en faveur des groupes de population les plus défavorisés et en situation précaire. Un examen des orientations faisant autorité émanant des mécanismes des Nations Unies confirme que les États doivent garantir la sécurité de l'occupation, en particulier pour les groupes les plus défavorisés et les plus marginalisés, notamment les groupes à faible revenu, les occupants sans titre et les minorités³⁰.

²⁹ Voir, par exemple, les observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels concernant la Trinité-et-Tobago (E/C.12/1/Add.80), par. 51; l'Ukraine (E/C.12/UKR/CO/5), par. 47; et la Serbie-et-Monténégro (E/C.12/1/Add.108), par. 57.

³⁰ Voir, par exemple, les observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels concernant le Nicaragua (E/C.12/NIC/CO/4), par. 25; la République dominicaine (E/C.12/DOM/CO/3), par. 27; les Philippines (E/C.12/PHL/CO/4), par. 29; l'Ukraine (E/C.12/UKR/CO/5), par. 47 et 48; l'ex-République yougoslave de Macédoine (E/C.12/MKD/CO/1), par. 41 à 44; et la Serbie-et-Monténégro (E/C.12/1/Add.108), par. 57.

51. La jurisprudence nationale et régionale contient des orientations semblables. La Cour suprême de l'Inde, par exemple, a demandé à l'État de garantir une certaine sécurité de l'occupation aux groupes marginalisés, notamment aux personnes qui habitent sur les trottoirs, et la Cour constitutionnelle de l'Afrique du Sud ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme ont examiné la question de la sécurité de l'occupation et de la protection des citoyens pauvres et des habitants des établissements informels contre l'expulsion³¹.

52. Les questions traitées ci-dessus, ainsi que d'autres examinées dans les parties C et D de la présente section, pourraient être étudiées en relation avec un certain nombre de situations, individus et groupes. L'un de ces groupes est celui constitué par les habitants des établissements informels. Jusqu'à présent, les orientations données ont mis l'accent sur la protection contre les expulsions forcées. Plus généralement, que devraient faire les États pour que tous les habitants des établissements informels bénéficient de la sécurité de l'occupation, quel que soit leur statut au regard de la législation nationale? Quels types de mesures minimales et de mesures visant à une réalisation progressive les États devraient-ils prendre? Existe-t-il une obligation de reconnaître légalement ces établissements et, si tel est le cas, quelles sont ses incidences sur les statuts d'occupation? En vertu du droit international des droits de l'homme, faudrait-il établir une distinction entre les occupants qui se trouvent sur des terres publiques et ceux qui se trouvent sur des terres privées (cette distinction est souvent considérée comme centrale en droit national³²)? Et le niveau de protection devrait-il être plus élevé dans les situations où les communautés sont établies de longue date et leur présence est un fait historique accepté par les autorités³³?

C. Protection contre les expulsions forcées

53. Comme indiqué plus haut, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné que toutes les personnes devraient bénéficier d'un degré de sécurité d'occupation qui garantisse une protection légale contre les expulsions forcées, le harcèlement et d'autres menaces. De même, dans sa résolution 1993/77 (par. 3), la Commission des droits de l'homme a demandé instamment aux gouvernements d'accorder à toutes les personnes qui sont actuellement menacées d'être expulsées de force des garanties juridiques en ce qui concerne l'occupation des lieux.

54. Il ne fait aucun doute que l'expulsion forcée constitue une violation flagrante d'un grand nombre de droits de l'homme reconnus sur le plan international³⁴. L'une des principales fonctions de la sécurité d'occupation est donc d'offrir une protection contre ces pratiques. Les expulsions forcées ont été examinées de manière très détaillée par les mécanismes s'occupant des droits de l'homme et par des juridictions de tous niveaux. Des orientations complètes sont disponibles concernant l'interdiction des expulsions forcées et les mesures de protection d'ordre strictement procédural qui doivent être

³¹ Voir Kate Tissington, *A Resource Guide to Housing in South Africa 1994-2010: Legislation, Policy, Programmes and Practice* (Socio-economic Rights Institute of South Africa, 2011); et Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), *Yordanova and others v. Bulgaria*, requête n° 25446/06, arrêt rendu le 3 avril 2012.

³² Cette question devrait être étudiée en ayant à l'esprit la complexité des interventions sur des terres privées dans les pays où le droit national garantit la protection de la propriété privée.

³³ La Cour européenne des droits de l'homme a exprimé l'avis que l'obligation de l'État de fournir une protection était plus forte dans de tels cas (*Yordanova and others v. Bulgaria*, par. 121). Voir le raisonnement comparable du Comité des droits de l'homme au sujet de la communication n° 2073/2011, *Naidenova et al. v. Bulgaria*, décision adoptée le 30 octobre 2012, par. 14.6 et 14.7.

³⁴ Résolutions n°s 1993/77 et 2004/28 de la Commission des droits de l'homme.

appliquées lorsqu'il est procédé à des expulsions, notamment la tenue de consultations effectives avec les communautés visées³⁵.

55. L'existence de lois interdisant l'expulsion forcée est considérée comme indispensable à l'efficacité des systèmes de protection. D'après le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ces lois doivent notamment prévoir des mesures qui: a) accordent la plus grande sécurité d'occupation possible aux occupants des maisons et des terres; b) soient conformes aux dispositions du Pacte; c) aient été conçues pour permettre un contrôle strict des circonstances dans lesquelles des expulsions peuvent avoir lieu³⁶. Un certain nombre de pays ont adopté des lois visant à prévenir les expulsions forcées³⁷.

56. Des interrogations subsistent quant aux mesures à mettre en œuvre pour garantir «la plus grande sécurité d'occupation possible» aux occupants de logements et de terres. Aucune explication n'est donnée sur ce qui pourrait être considéré comme la plus grande sécurité d'occupation possible ni sur la manière de déterminer cette sécurité d'occupation compte tenu des différents contextes nationaux. Faut-il par exemple appliquer les principes du caractère raisonnable³⁸ et de la proportionnalité pour déterminer le niveau de sécurité d'occupation approprié dans un contexte donné? Les mécanismes et juridictions régionaux et nationaux se sont également peu penchés sur la question de l'existence d'un seuil en matière de sécurité d'occupation.

57. D'autres interrogations subsistent quant aux conditions précises dans lesquelles les expulsions peuvent avoir lieu, le but étant de réduire cette pratique. Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, et comme cela est réaffirmé dans les principes de base et les directives sur les expulsions et les déplacements de populations liés au développement, les expulsions ne peuvent avoir lieu que dans les «situations les plus exceptionnelles»³⁹. Les décisions rendues par les organes nationaux et régionaux depuis l'adoption de ce critère peuvent être utilisées pour définir plus précisément ce que l'expression «les situations les plus exceptionnelles» recouvre. Par exemple, la jurisprudence «juste et équitable» de l'Afrique du Sud, ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la proportionnalité sont très utiles pour mieux comprendre cette expression et identifier ce qui constitue une fin publique, motif fréquemment invoqué pour justifier l'expulsion⁴⁰.

D. Reconnaître et protéger les diverses formes d'occupation

58. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a noté qu'il existait différentes formes d'occupation – la location (par le secteur public ou privé), la copropriété, le bail, la propriété, l'hébergement d'urgence et l'occupation précaire, qu'il s'agisse de

³⁵ Voir, par exemple, l'Observation générale n° 7 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (1997) et les Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement (A/HRC/4/18, annexe I). Voir également la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de l'Afrique du Sud, dans Tissington, *A Resource Guide*.

³⁶ Observation générale n° 7, par. 9.

³⁷ Voir, par exemple, la loi de 1998 relative à la prévention des expulsions illégales et de l'occupation illégitime de la terre (Afrique du Sud) et la loi de 1992 sur le développement urbain et le logement (Philippines).

³⁸ Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 8, par. 4.

³⁹ Observation générale n° 4, par. 18. Voir également l'Observation générale n° 7, et A/HRC/4/18, annexe I, par. 7.

⁴⁰ Loi relative à la prévention des expulsions illégales (Afrique du Sud). CEDH, *Yordanova and others v. Bulgaria*, par. 120 à 134.

terres ou de locaux⁴¹. Il a ainsi rendu compte de la diversité des régimes d'occupation de par le monde.

59. Dans le même esprit, le Conseil d'administration d'ONU-Habitat, dans sa résolution 23/17, a encouragé les gouvernements et les partenaires du Programme pour l'habitat à promouvoir la sécurité d'occupation pour toutes les catégories sociales en reconnaissant et en respectant la pluralité des régimes d'occupation (par. 7 b))⁴². De même, les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale⁴³ conseillent: «les États devraient reconnaître et respecter tous les détenteurs de droits fonciers légitimes et leurs droits. Ils devraient prendre des mesures raisonnables pour identifier, enregistrer et respecter les détenteurs de droits fonciers légitimes et leurs droits, que ceux-ci soient formellement enregistrés ou non» (p. 3). La Rapporteuse spéciale fait observer que la détermination de ce qui caractérise les détenteurs de droits «légitimes» devrait se faire conformément au droit international des droits de l'homme.

60. Étant donné que l'occupation peut revêtir diverses formes et que les États doivent garantir la sécurité d'occupation pour tous, quelles sont les obligations des États pour ce qui est de faire en sorte que toutes les formes d'occupation légitimes au regard du droit international des droits de l'homme soient protégées de la même manière? Les orientations à ce sujet sont insuffisantes. Les organes des Nations Unies et les organes régionaux s'occupant des droits de l'homme ne se sont intéressés qu'à un éventail limité de formes d'occupation, principalement la propriété privée, la propriété ou l'utilisation communautaires chez les autochtones, l'accès des femmes à la terre, à la propriété ou à l'héritage, l'occupation informelle (principalement dans des cas concernant des Roms) et les droits fonciers des occupants (dans les pays qui faisaient autrefois partie de la République fédérative socialiste de Yougoslavie).

61. Les autres formes d'occupation sont à peine abordées. Par exemple, l'occupation collective, autre que celle pratiquée par les populations autochtones, mériterait d'être traitée de façon plus approfondie. De même, les obligations des États en ce qui concerne l'occupation ne sont pas claires. Les États devraient-ils adopter un cadre de protection des locataires? Comment trouver un équilibre entre les droits des locataires et ceux des propriétaires⁴⁴? Dans quelles limites est-il possible de garantir les droits des locataires ou les droits des détenteurs d'autres formes d'occupation?

E. Non-discrimination et sécurité d'occupation

62. Les mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme ont examiné la situation spécifique de certains groupes et certaines personnes, tels que les Roms ou les femmes, mais n'ont guère fourni d'indications au sujet d'autres groupes⁴⁵. Par exemple, les commentaires relatifs à la situation des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays ne

⁴¹ Observation générale n° 4, par. 8 a).

⁴² Voir A/66/8.

⁴³ Approuvées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale à sa trente-huitième session (extraordinaire) du 11 mai 2012.

⁴⁴ Voir, par exemple, la Cour constitutionnelle de l'Afrique du Sud, *Maphango and others v. Aengus Lifestyle Properties*, affaire CCT 57/11, [2012] ZACC 2, décision adoptée le 13 mars 2012.

⁴⁵ Concernant les Roms, voir les observations finales citées à la note 30. Concernant les femmes, voir, par exemple, les observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes concernant la Côte d'Ivoire (CEDAW/C/CIV/CO/1-3), par. 42; le Népal (CEDAW/C/NPL/CO/4-5), par. 11, 15 et 16, 43 et 44; le Zimbabwe (CEDAW/C/ZMB/CO/5-6), par. 35 à 38; et l'Éthiopie (CEDAW/C/ETH/CO/6-7), par. 36 et 37, 40 et 41.

portent que sur quelques questions (principalement le logement et la restitution des biens) et pays⁴⁶ et mériteraient d'être étoffés. Les demandeurs d'asile et les migrants sont d'autres groupes dont les besoins en matière d'occupation doivent être précisés.

63. Bien que la non-discrimination concerne tous les groupes et individus et que tous les motifs de non-discrimination soient potentiellement applicables à la sécurité d'occupation, la Rapporteuse spéciale a choisi de traiter ici plus particulièrement des questions de non-discrimination liées à la situation patrimoniale, au lieu de résidence et à la situation socioéconomique, qui sont plus rarement examinées dans le contexte des droits de l'homme.

64. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a insisté sur le fait que la discrimination pour des motifs tenant à la situation patrimoniale ou au lieu de résidence est interdite en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La situation patrimoniale englobe les personnes qui détiennent des biens immobiliers (par exemple propriété ou occupation foncière) et celles qui n'en détiennent pas. Le Comité a en outre précisé que l'exercice des droits consacrés par le Pacte, comme l'accès à l'eau ou la protection contre les expulsions forcées, ne devrait pas être conditionné, ou déterminé, par le lieu de résidence actuel ou antérieur d'une personne ou par son statut d'occupation légal, notamment dans le cas des personnes vivant dans un établissement informel⁴⁷. De surcroît, le Comité a souligné que les États parties devaient donner la priorité voulue aux groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables en leur accordant une attention particulière⁴⁸.

65. Un examen de la législation et de la jurisprudence nationales révèle que des formes différentes de sécurité d'occupation offrent des degrés variables de sécurité et que cette variation est souvent fonction des intérêts associés à chaque type d'occupation, ainsi que de la situation socioéconomique. Par exemple, les personnes qui vivent dans des établissements informels ne bénéficient que de protections minimales contre les expulsions, tandis que celles qui sont titulaires de titres de propriété sont en mesure de s'assurer un degré beaucoup plus élevé de protection. De plus, la jurisprudence des États-Unis en matière d'expropriation montre que même dans le cadre d'un régime global offrant la sécurité d'occupation, dans la pratique, la sécurité d'occupation est moindre pour les personnes qui ont un statut économique inférieur⁴⁹.

66. La question de la non-discrimination en fonction de la situation patrimoniale ou socioéconomique est de toute évidence complexe. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a expressément interdit une telle discrimination, mais les modalités concrètes selon lesquelles ces aspects de la non-discrimination peuvent être traités ne sont pas claires. Comment les États peuvent-ils garantir que tous les membres de la société, quel que soit leur situation économique ou le régime d'occupation considéré, jouissent de la sécurité d'occupation sur la base de la non discrimination et d'une égale protection de

⁴⁶ Voir, par exemple, les observations finales des organes conventionnels des Nations Unies concernant la Bosnie-Herzégovine (E/C.12/BIH/CO/1) et la Croatie (CERD/C/HRV/CO/8 et CCPR/C/HRV/CO/2); ainsi que A/HRC/16/43/Add.1. Voir également les principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées (E/CN.4/Sub.2/2005/17, annexe).

⁴⁷ Observation générale n° 20 (2009) sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, par. 25 et 34. Voir également l'Observation générale n° 15 (2003) sur le droit à l'eau et l'Observation générale n° 4.

⁴⁸ Observation générale n° 4, par. 11.

⁴⁹ La Cour suprême des États-Unis a estimé que l'expropriation de logements bon marché occupés par leurs propriétaires pour permettre le réaménagement privé était dans l'intérêt général car ce réaménagement créerait des emplois et serait source d'impôts fonciers plus élevés. *Kelo et al. v. City of New London et al.*, avis rendu le 23 juin 2005.

la loi? Cette question a des implications énormes pour les habitants des établissements informels.

F. Observations générales

67. L'analyse qui précède démontre qu'un certain nombre de questions nécessitent d'être explicitées au regard du droit international des droits de l'homme. Les organes conventionnels, à commencer par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ont un rôle particulièrement important à jouer pour ce qui est de définir des orientations plus précises et plus complètes concernant la sécurité d'occupation. Les tribunaux nationaux, grâce notamment à l'action en justice stratégique, pourraient offrir une autre voie pour clarifier les aspects de la sécurité d'occupation qui vont au-delà de la prévention des expulsions forcées ou des réparations dans ce contexte.

68. Plus fondamentalement, il pourrait être utile d'opérer un changement de paradigme en cessant d'associer la sécurité d'occupation à un régime de droits de propriété et en adoptant une approche entièrement axée sur les droits de l'homme. À cela est liée la nécessité de protéger le droit à un logement convenable quand celui-ci entre en conflit avec le droit à la propriété. Par exemple, dans l'affaire *Modder East Squatters and Another v. Modderklip Boerdery (Pty) Ltd*, qui concernait un établissement informel situé sur un terrain privé, la Cour suprême de l'Afrique du Sud a résolu ce conflit juridique en ordonnant aux pouvoirs publics d'indemniser le propriétaire du terrain pour les coûts associés à son occupation par l'établissement informel jusqu'à ce que les autorités soient en mesure d'offrir un autre terrain aux résidents de cet établissement, reconnaissant ainsi les droits de la communauté à un logement convenable et à une protection contre les expulsions illégales⁵⁰. L'affaire *Modderklip* montre comment les droits individuels à la propriété peuvent faire obstacle aux droits d'autres personnes à la sécurité d'occupation au lieu de les renforcer. Elle montre également qu'un tel conflit de droits peut être résolu. Ce type de conflit existe également entre les droits des bailleurs et les droits des locataires⁵¹.

69. Enfin, alors que l'élaboration d'une définition complète de la portée de la «sécurité d'occupation» telle qu'elle est reconnue dans le cadre du droit international des droits de l'homme présente une série de difficultés qui n'ont pas encore été résolues de manière satisfaisante, la Rapporteuse spéciale souligne néanmoins que la sécurité d'occupation devrait être comprise comme englobant au minimum: a) une protection juridique contre les expulsions forcées, le harcèlement ou d'autres menaces; b) une reconnaissance – légale, par les autorités, mais également par les acteurs privés – du droit de vivre dans un endroit sûr, en paix et dans la dignité; cette reconnaissance implique notamment de recevoir le soutien des autorités et de pouvoir accéder, sur un pied d'égalité, à tous les services publics, qui doivent être disponibles; c) la justiciabilité, en d'autres termes, la possibilité de faire valoir le droit à la sécurité d'occupation en justice; l'application de ce critère, pour être efficace, pourrait nécessiter d'accorder une aide juridictionnelle en vue de faciliter l'accès à des recours utiles; et d) tout autre aspect constituant une condition nécessaire à l'exercice d'autres composantes du droit à un logement convenable, sur la base de l'égalité avec autrui.

⁵⁰ Voir Cour suprême de l'Afrique du Sud, *Modder East Squatters and Another v. Modderklip Boerdery (Pty) Ltd, President of the Republic of South Africa and Others v. Modderklip Boerdery (Pty) Ltd*, affaires n° 187/03 et 213/03, arrêt du 27 mai 2004; confirmé par la Cour constitutionnelle de l'Afrique du Sud, *The President of the Republic of South Africa and Another v. Modderklip Boerdery (Pty) Ltd*, affaire n° CCT20/04, arrêt du 13 mai 2005.

⁵¹ Voir, par exemple, *Maphango and others v. Aengus Lifestyle Properties*.

IV. Difficultés et domaines d'action possibles

70. Outre l'insuffisance du cadre existant du point de vue des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale relève un certain nombre de difficultés sur les plans opérationnel et politique dans plusieurs domaines ayant trait à la sécurité d'occupation. Dans cette partie, elle examine quelques difficultés existantes qui requièrent un examen plus poussé.

A. Gouvernance et économie politique en matière foncière

71. Fondamentalement, l'insécurité d'occupation est un problème d'économie politique – les lois, les institutions et les processus décisionnels concernant l'accès au logement et à la propriété foncière et leur utilisation sont très influencés par les structures de pouvoir existant dans la société. C'est pourquoi il est de plus en plus admis que l'administration des biens fonciers et l'urbanisme ne peuvent pas être considérés comme des sujets purement techniques. Ces activités peuvent être manipulées pour servir des intérêts privés, ce qui entraîne des risques majeurs d'exclusion et de discrimination⁵². Ceci est particulièrement problématique en l'absence d'état de droit ou lorsque celui-ci est hors de portée des plus pauvres et des plus vulnérables.

72. Quelques questions importantes se posent si on se place du point de vue de la gouvernance et de l'économie politique en matière foncière. Qui bénéficie du statu quo et qui en est exclu? Qui définit l'action à mener à des fins de réforme de la gouvernance et de la gestion foncières? Comment sont répartis les bénéfices de la réforme⁵³? Ces questions ne sauraient être ignorées, particulièrement dans un contexte qui se caractérise par un intérêt croissant pour la propriété foncière et par des divergences juridiques⁵⁴.

73. L'augmentation de la demande mondiale de terres implique un besoin accru de politiques foncières qui garantissent les droits d'occupation et l'égalité d'accès aux biens fonciers. Les efforts pour promouvoir la sécurité d'occupation doivent aller de pair avec une amélioration de la gouvernance foncière dans son ensemble et la protection des droits de l'homme. C'est précisément la logique qui sous-tend les directives volontaires sur l'occupation foncière mentionnées plus haut⁵⁵. D'autres directives existent en ce qui concerne la gouvernance des investissements agricoles⁵⁶. Cependant aucune garantie semblable n'est en place en ce qui concerne les investissements dans l'urbanisation et le logement.

74. Bien qu'il incombe au premier chef aux autorités centrales et locales de veiller à ce que les politiques foncières et de logement respectent le droit à un logement convenable, les organismes humanitaires et les organismes de développement ont également un rôle important à jouer. Ils doivent exercer la diligence voulue pour éviter de se rendre involontairement complices de violations des droits de l'homme. En outre, les promoteurs,

⁵² Voir The Inspection Panel, «Investigation Report – Cambodia: Land Management and Administration Project (Credit No. 3650 – KH)» (2010); A/HRC/22/46/Add.2.

⁵³ David Palmer, Szilard Friczka et Babette Wehrmann, «Towards improved land governance», Land Tenure Working Paper 11 (FAO et UN-Habitat, 2009), p. 2.

⁵⁴ Voir Deininger *et al.*, *Interest in Farmland* (note 5 ci-dessus) et D. Adler et S. So, «Toward equity in development when the law is not the law: reflections on legal pluralism in practice», in Brian Tamanaha, Caroline Sage et Michael Woolcock, éd., *Legal Pluralism and Development* (2012).

⁵⁵ Voir également Klaus Deininger, Harris Selod et Anthony Burns, *The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector* (Banque mondiale, 2012).

⁵⁶ Voir, par exemple, FAO, International Fund for Agricultural Development, United Nations Conference on Trade and Development and World Bank Group, «Principles for responsible agricultural investments that respect rights, livelihood and resources» (2010).

les investisseurs et les institutions financières nationales et internationales peuvent contribuer à une croissance urbaine plus équitable, mais ils peuvent aussi influencer de manière négative sur les droits des pauvres des zones urbaines et autres groupes et être complices des expulsions forcées et des accaparements de terres. Les conséquences de leurs actions devraient être évaluées à l'aune des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (A/HRC/17/31, annexe).

B. Gestion et administration foncières

75. La gestion et l'administration des biens fonciers peuvent avoir des incidences très positives sur la résolution des litiges fonciers et le renforcement de la sécurité d'occupation. Toutefois, la majorité des projets de gestion et d'administration foncières, en mettant l'accent sur l'octroi de titres individuels de pleine propriété aux usagers ou aux propriétaires de parcelles non contestées, se sont souvent révélés inadaptés pour reconnaître toutes les formes d'occupation et, notamment, protéger les plus vulnérables. En milieu urbain, en particulier, de tels programmes ont parfois involontairement été à l'origine de discriminations ou d'exclusion à l'égard des pauvres⁵⁷. Les programmes de gestion foncière peuvent également involontairement provoquer l'exclusion de personnes déplacées⁵⁸.

76. L'attribution de titres fonciers ne consiste pas simplement à officialiser des arrangements informels préexistants. Très souvent, l'annonce des programmes d'attribution de titres de propriété donne lieu à des revendications de propriété contradictoires⁵⁹. Une autre difficulté tient au fait que l'octroi de titres sur des parcelles contestées implique de prendre des décisions pouvant susciter des controverses sur le plan politique au sujet de l'allocation des droits. Il est donc difficile de faire évoluer la situation, en particulier dans les établissements informels⁶⁰.

77. À un niveau plus élémentaire, l'octroi de titres de propriété est peu susceptible de répondre au besoin de renforcement de la sécurité d'occupation au niveau mondial dans des délais raisonnables. Dans de nombreux pays, l'adjudication et l'enregistrement de parcelles de terrain en pleine propriété pourrait prendre bien plus d'un siècle au rythme actuel.

C. Le rôle des terres du domaine public

78. Les terres du domaine public demeurent l'une des sources potentielles les plus importantes de terrains pour loger les pauvres, mais certains facteurs continuent de faire obstacle à leur utilisation à de telles fins. Par exemple, une mauvaise gouvernance foncière, les irrégularités dans la gestion foncière et la relation étroite qui existe entre le régime d'occupation et la valeur des terrains encouragent le népotisme, la corruption, le clientélisme et les intérêts obéissant aux lois du marché dans l'allocation des terres du domaine public.

79. Le dualisme juridique et l'ambiguïté entre les concepts de «domaine public» et de «domaine de l'État», fréquemment constatés en Afrique francophone par exemple, rendent floue la frontière entre terres aliénables et terres inaliénables, au bénéfice des acteurs

⁵⁷ Voir, par exemple, *Bridges Across Borders Southeast Asia et al., Untitled: Tenure Insecurity and Inequality in the Cambodian Land Sector* (2009).

⁵⁸ En Côte d'Ivoire, la législation relative à l'attribution des titres fonciers fait qu'il est difficile aux personnes déplacées de faire reconnaître leurs droits. Voir *Observatoire des situations de déplacement interne, À qui sont ces terres? Conflits fonciers et déplacement des populations dans l'Ouest forestier de la Côte d'Ivoire* (2009).

⁵⁹ Voir Buckley et Kalarickal, *Thirty Years* (note 23 ci-dessus), p. 29.

⁶⁰ Voir Adler et So, «Land governance».

gouvernementaux impliqués dans l'allocation des terrains. L'absence de délimitation des terrains publics permet également les abus⁶¹.

80. Les régimes juridiques réglementant l'utilisation des terres du domaine public varient grandement du point de vue de leur souplesse ou de leur capacité à garantir la sécurité foncière. Dans de nombreux pays, l'État peut accorder des permis temporaires et conditionnels d'implantation sur des terrains publics; c'est le cas par exemple des «autorisations temporaires» au Nigéria ou des «permis d'occuper» en Afrique francophone⁶². Les droits et le niveau de sécurité que confèrent de tels permis varient considérablement. Les allocations temporaires de terrains publics permettent de se loger aux personnes qui occupent ces terrains avec un certain degré de sécurité, dans un contexte où les terrains urbanisés et les logements sont rares. Toutefois, lorsqu'il n'existe aucun autre logement sûr ailleurs, elles peuvent avoir des effets dommageables, étant donné le risque réel d'expulsion sans indemnisation, ou avec une indemnisation insuffisante, et dans des délais extrêmement courts⁶³. La question est de savoir comment gérer les terrains de manière à ce que ces détenteurs de droits temporaires ne soient pas exposés aux expulsions forcées et aux abus et soient en mesure d'obtenir une sécurité d'occupation accrue à long terme.

81. Inversement, ces permis temporaires pourraient constituer un premier pas vers une sécurité d'occupation accrue⁶⁴. Au Brésil par exemple, les autorités peuvent reconnaître, au moyen du bail emphytéotique, des droits d'utilisation et de séjour pour une période indéterminée aux personnes ou communautés qui sont établies sur des terrains publics depuis au moins cinq ans – toutefois, ces droits n'offrent pas une entière protection, comme on l'a vu avec les expulsions récentes de communautés qui bénéficiaient de telles autorisations⁶⁵.

D. Planification urbaine

82. Les politiques, lois et règlements en matière de planification urbaine peuvent avoir des effets directs sur la sécurité d'occupation en la renforçant ou, inversement, en l'affaiblissant. Les règles de planification qui ignorent souvent les spécificités culturelles et se fondent seulement sur les produits immobiliers offerts aux classes supérieures ou aux groupes dominants, associées à des cadres réglementaires d'aménagement du territoire et du logement rigides et coûteux, ne répondent souvent pas aux besoins des pauvres ou des groupes marginalisés, en les empêchant de régulariser leur situation et en les plaçant, ainsi que leurs habitations, dans l'illégalité de facto.

83. Le non-respect de la législation sur l'urbanisation devient ainsi une justification fréquente des expulsions de communautés établies de longue date, souvent des minorités ou des habitants d'établissements informels. Cela a été le cas en Israël, où le refus de délivrer des permis de construire mène souvent à des constructions illégales et, dans certains cas, à des ordonnances d'expulsion et de démolition au détriment des minorités⁶⁶. En Turquie, un projet de réhabilitation urbaine conçu dans le cadre d'une loi réglementant la protection

⁶¹ Voir, par exemple, Inspection Panel Cambodia, «Investigation report», p. xx.

⁶² Voir A/HRC/22/67, affaire NGA 2/2012, réponse du Gouvernement n° 397/2012.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Tels que le «Certificat de confort» à la Trinité-et-Tobago.

⁶⁵ Voir le statut de la ville (loi fédérale n° 10.257/2001); mesure provisoire n° 2220 (2001); A/HRC/22/67, affaire BRA 14/2012.

⁶⁶ A/HRC/22/46/Add.1, par. 24.

et la rénovation des bâtiments historiques et culturels a entraîné la démolition du quartier historique de Romani et l'expulsion de ses habitants⁶⁷.

84. Un autre problème est le manque de cohérence et d'harmonisation entre les multiples lois et règlements concernant la sécurité d'occupation urbaine, qui conduit à l'incertitude juridique, à la non-application de dispositions clés et même à des effets indésirables tels que les expulsions⁶⁸. Les droits de prescription acquisitive prévus par la loi peuvent être limités ou niés par des règlements ultérieurs, ou dans la pratique⁶⁹. En outre, même lorsque les lois d'urbanisme prévoient la régularisation des établissements informels, les questions de la durabilité compte tenu de l'augmentation des prix des terrains et de la pleine disponibilité des services demeurent⁷⁰.

85. Il existe quelques règlements novateurs en matière d'urbanisme qui visent à garantir la sécurité d'occupation pour les plus marginalisés⁷¹. Un exemple représentatif est celui des «Zones spéciales d'intérêt social» au Brésil (ZEIS)⁷². Les ZEIS sont un instrument de planification urbaine fondé sur la reconnaissance par la Constitution de la fonction sociale de la propriété⁷³, réglementant l'utilisation et l'occupation de biens publics ou privés à des fins de logement social. Elles sont utilisées pour reconnaître les établissements informels existants et pour désigner des zones inoccupées de la ville où peuvent être créés des logements sociaux.

86. Les règlements sur le «zonage inclusif» qui prévoient que tout nouvel aménagement urbain doit inclure des «types d'habitat mixtes», y compris un pourcentage minimum pour le logement social, constituent un autre exemple positif. Plusieurs villes au Canada et aux États-Unis ont adopté de telles mesures, qui sont également envisagées dans les législations relatives à l'aménagement du territoire en Colombie, en France et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord⁷⁴.

87. Enfin, une question qui se pose dans tous les cas est celle du rôle que jouent les politiques d'urbanisme et les institutions compétentes en la matière dans le soutien aux initiatives des communautés pauvres urbaines et aux projets communautaires de réhabilitation⁷⁵. Dans de nombreux pays, les associations formées par les populations urbaines pauvres ont mené une action très efficace pour obtenir des logements et des terrains sûrs. Toutefois, les initiatives communautaires qui ne reçoivent pas un soutien clair des pouvoirs publics peuvent se limiter à des zones qui ne sont pas contestées (par exemple,

⁶⁷ A/HRC/10/7/Add.1, par. 86 et 87. Voir également A/HRC/22/46/Add.2, par. 39 et 40.

⁶⁸ Voir NALAS, *Challenges of Regularization of Informal Settlements in South East Europe: Overview of the Relevant Urban Planning and Legalization Laws and Practice* (2011).

⁶⁹ Par exemple, en Bulgarie, le moratoire sur la prescription acquisitive de terrains publics qui empêche les Roms de légaliser leurs résidences (A/HRC/19/56/Add.2 et Corr.1, par. 88); au Cambodge, l'expulsion de pauvres des zones urbaines détenteurs de droits de propriété au titre de la loi foncière (voir Bridges Across Borders Southeast Asia, *Untitled*); au Brésil, l'expropriation avec indemnisation insuffisante de communautés régularisées (A/HRC/22/67, affaire BRA 14/2012).

⁷⁰ Edesio Fernandes, «Informal settlements: What can South Africa learn from the Brazilian experience?», *Transformer*, vol. 18, n° 2, p. 30.

⁷¹ Voir, par exemple, ONU-Habitat, *Global Report on Human Settlements 2009: Planning Sustainable Cities*. Toutefois, de telles initiatives sont rares.

⁷² Loi fédérale n° 10.257/2001 (Statut de la ville).

⁷³ Constitution du Brésil, art. 5 (23).

⁷⁴ Voir N. Calavita et A. Mallach, *Inclusionary Housing in International Perspective: Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture* (Lincoln Institute of Land Policy, 2010); Maldonado Copello et María Mercedes, «Revisitar las tensiones en el proceso de aplicación de la Ley 388 de 1997», *Fórum de direito urbano e ambiental*, vol. 9, n° 54.

⁷⁵ Voir, par exemple, la Déclaration d'engagement solidaire de Casablanca (Maroc, 2004).

de faible valeur foncière), tandis que les communautés soutenues peuvent être exposées aux expulsions.

E. Reconnaître et recenser les divers droits et formes d'occupation

88. Comme il est indiqué dans la partie II, les acteurs du développement et les gouvernements se tournent de plus en plus vers des méthodes plus souples et plus globales de recensement et de reconnaissance des formes et droits d'occupation⁷⁶. Des outils et des stratégies sont mis au point et mis en œuvre à cette fin. Ils s'inspirent fréquemment de pratiques ou de droits existants⁷⁷ et associent les communautés (cartographie participative, par exemple)⁷⁸. Il existe aussi des instruments juridiques permettant de reconnaître ou de régulariser des droits d'occupation, comme «la prescription acquisitive» dans les systèmes de *common law* ou le concept similaire de «*usucapiao*» au Brésil⁷⁹.

89. Des interrogations subsistent quant aux conditions minimales que ces méthodes devraient remplir pour garantir la sécurité d'occupation, au type de dispositifs institutionnels requis pour leur application et à la possibilité de les transposer dans des contextes divers et à des échelles différentes. Ceci concerne particulièrement les formes d'occupation qui ont fait l'objet de moins d'attention et de soutien dans la recherche, les politiques et la pratique, comme c'est le cas des fonds communautaires d'investissement foncier, des modèles d'occupation collective et de la propriété coopérative⁸⁰.

90. Une attention accrue devrait également être accordée aux autres formes qui ont permis de garantir la sécurité d'occupation par le passé, telles que la location. Le taux de location a baissé dans de nombreux pays, ainsi que la sécurité qui lui était associée, comme on le constate dans certains pays européens notamment⁸¹. Dans d'autres pays, la location demeure bien établie⁸² et dans certains, le rôle du logement locatif fait l'objet d'une attention nouvelle⁸³ ou est utilisé de façon innovante pour lutter contre le phénomène des sans-abri⁸⁴.

91. Plus fondamentalement, une tension subsiste entre l'obligation, au regard du droit international des droits de l'homme, de garantir la sécurité d'occupation en droit et les modèles privilégiant une reconnaissance de facto ou administrative⁸⁵. Une autre question

⁷⁶ Voir par. 59 ci-dessus.

⁷⁷ Voir le réseau Global Land Tool Network (www.glt.n.net/index.php/home); Payne, «Urban land» (note 22 ci-dessus); et Urban LandMark, *Incrementally Securing Tenure: An Approach for Informal Settlement Upgrading in South Africa* (2010).

⁷⁸ Voir ONU-Habitat, *Count me in: Surveying for Tenure Security and Urban Land Management* (2010).

⁷⁹ Art. 183, Constitution du Brésil. Voir également la loi n° 25 de 1998 sur les terres de l'État (Régularisation de l'occupation) (Trinité-et-Tobago) et *Urban Poverty and Habitat Precariousness in the Caribbean* (publication des Nations Unies, numéro de vente: S.04.II.G.43).

⁸⁰ En Uruguay, le modèle coopératif a produit plus de 15 000 logements. Il a été transposé dans d'autres pays d'Amérique centrale et du Sud. Voir Arévalo *et al.*, *El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina* (2012).

⁸¹ Au Royaume-Uni, le droit d'occupation à vie des «Council tenants» (locataires de logements municipaux) est maintenant réduit à cinq ans (communication de Defend Council Housing UK, 12 novembre 2012).

⁸² Voir Dan Andrews, Aida Caldera Sánchez et Asa Johansson, «Housing markets and structural policies in OECD countries», Organization for Economic Co-operation and Development Economics Department Working Papers No. 836 (2011).

⁸³ Voir <http://habitarargentina.blogspot.mx/2012/11/grupo-de-alquileres-segunda-reunion.html>.

⁸⁴ Voir la loi sur le sans-abrisme, etc. (Écosse), 2003.

⁸⁵ Voir, par exemple, Urban LandMark, *Incrementally Securing Tenure*.

qui se pose est celle de savoir si une forme d'occupation peut être garantie si elle n'est pas du tout recensée.

F. Sécurité d'occupation après les conflits et les catastrophes

92. Les conflits et les catastrophes naturelles tendent à aggraver l'insécurité d'occupation pour les populations touchées, notamment les personnes déplacées, et à renforcer les risques d'expulsion forcée⁸⁶. Les déplacements résultant de conflits ou de catastrophes créent des risques d'expulsion forcée, de confiscation, d'accaparement de terres, de vente abusive ou frauduleuse ou d'occupation de terres et de logements.

93. Au lendemain d'un conflit ou d'une catastrophe, le risque est réel de voir se renforcer la discrimination fondée sur le statut d'occupation, le genre ou d'autres motifs, ce qui a pour effet d'empêcher l'accès à une assistance, notamment à un hébergement temporaire et à un logement permanent avec sécurité d'occupation. La Rapporteuse spéciale a appelé l'attention sur l'importance exagérée accordée à la propriété individuelle et la difficulté qui en découle de protéger et de soutenir les personnes qui relèvent d'autres régimes, comme les locataires ou les personnes sans titres officiels sur les terres ou le logement qu'elles occupent. L'égalité d'accès des femmes à la sécurité d'occupation constitue une autre préoccupation étant donné la discrimination qui existe dans l'accès à la propriété foncière ou au logement (voir A/66/270).

94. En outre, la législation relative à la réduction des risques de catastrophe et à l'adaptation aux changements climatiques et les mesures telles que la réinstallation planifiée⁸⁷, la cartographie des risques naturels et le zonage des terrains disponibles pour la construction de logements résidentiels ont été utilisés pour contourner les mesures de protection contre les expulsions ou peuvent être rédigées en des termes qui pourraient être utilisés pour justifier des expulsions forcées⁸⁸.

95. Des progrès ont été accomplis ces dernières années, certains acteurs humanitaires ayant abordé expressément les questions d'occupation concernant les personnes les plus défavorisées. Par exemple, plusieurs organismes se sont efforcés d'enregistrer les droits au logement et à la terre dès le début du processus de déplacement, d'améliorer et de régulariser les établissements de personnes déplacées⁸⁹, et de soutenir les plus vulnérables en leur apportant une aide juridictionnelle en ce qui concerne les questions relatives au logement, aux terres et à la propriété, dans le cadre du droit écrit et du droit coutumier⁹⁰.

96. Les acteurs humanitaires et les gouvernements qui font face à des situations de conflit et de catastrophe naturelle jouent un rôle important pour ce qui est de garantir (ou non) la sécurité d'occupation. Les solutions temporaires mises en place ou soutenues par les acteurs humanitaires ont souvent des effets à long terme; la difficulté est de veiller à ce que ces effets renforcent, plutôt qu'ils n'affaiblissent, la sécurité d'occupation. La coordination entre les acteurs de l'aide humanitaire et ceux du développement est également essentielle pour garantir une approche cohérente. La Rapporteuse spéciale a fait

⁸⁶ Pour davantage de précisions sur ces questions, voir A/HRC/16/42 et A/66/270.

⁸⁷ Voir le Cadre de l'adaptation de Cancún (FCCC/CP/2010/7/Add.1, par. 14 f).

⁸⁸ Voir A/HRC/21/49, p. 51; Cour constitutionnelle de l'Afrique du Sud, *Pheko and 777 Others v. Ekurhuleni Metropolitan Municipality*, affaire CCT 19/11, [2011] ZACC 34, arrêt du 6 décembre 2011.

⁸⁹ Voir Filiep Decorte et Ombretta Tempra, «Improving living conditions in Bossaso, Somalia», *Forced Migration Review*, n° 34 (2010).

⁹⁰ Voir, par exemple, le Conseil norvégien pour les réfugiés, *Housing, Land and Property Training Manual* (2011) et *Housing, Land and Property Handbook on Design and Implementation of Collaborative Dispute Resolution* (2011).

des recommandations à ce sujet dans un rapport précédent à l'Assemblée générale (A/66/270). Elle estime que ces recommandations, ainsi que le travail accompli par divers organismes⁹¹, pourraient servir de base à des directives opérationnelles et stratégiques complémentaires.

V. Conclusion et recommandations

97. La reconnaissance et la protection de la sécurité d'occupation constituent un des défis majeurs de notre époque et sont essentielles à la prévention des formes les plus choquantes d'expulsion, de déplacement et de sans-abrisme. En outre, la sécurité d'occupation, en tant que pierre angulaire du droit à un logement convenable, est essentielle à la dignité humaine et au maintien d'un niveau de vie suffisant.

98. La Rapporteuse spéciale a souligné la complexité et la nature multiforme de la sécurité d'occupation, dans les faits et en droit. Alors que les mécanismes s'occupant des droits de l'homme et les tribunaux aux niveaux national, régional et international se sont principalement intéressés aux expulsions forcées, les politiques et pratiques relatives à l'occupation foncière ont pris une orientation complètement différente en mettant l'accent au départ sur les moyens de garantir la sécurité d'occupation par des programmes d'attribution de titres fonciers fondés sur l'octroi de droits de propriété. Ces dix dernières années, on a constaté une certaine évolution vers des approches plus flexibles et plus globales pour ce qui est de reconnaître et protéger les diverses formes d'occupation.

99. Cette évolution, d'une vision étroite axée sur les droits de propriété vers une reconnaissance plus large des diverses formes d'occupation et de droits, bien qu'elle soit encore inégale et incomplète, est importante. Il est risqué de s'appuyer sur les droits de propriété comme moyen de garantir la sécurité d'occupation. Celle-ci devrait plutôt être clairement définie et régie par le cadre international des droits de l'homme et pouvoir prendre des formes diverses.

100. Les consultations menées avec un large éventail de parties prenantes ont confirmé qu'il existait un besoin évident d'orientations plus spécifiques et plus détaillées sur la sécurité d'occupation du point de vue des droits de l'homme. Comme le montre la partie III plus haut, les normes juridiques et politiques existantes sont incomplètes et rares. De nombreuses questions demeurent quant aux obligations précises de l'État pour ce qui est d'assurer la sécurité légale de l'occupation et à la portée et au contenu de la sécurité d'occupation en vertu du droit international des droits de l'homme. À ce sujet, il convient toutefois de souligner que les individus ont déjà un droit à la sécurité d'occupation, au titre du droit fondamental à un logement convenable. Ce qu'il est nécessaire de préciser, c'est comment ce droit peut-il être reconnu, protégé et exercé.

101. Un travail important reste à accomplir pour harmoniser le droit et la pratique; les deux domaines ont beaucoup à apprendre l'un de l'autre. L'objectif ultime est de faire en sorte qu'un cadre législatif et un vaste éventail de pratiques et de politiques soient en place et permettent de reconnaître, recenser et protéger de la même façon toutes les formes d'occupation légitimes au regard du droit international des droits de l'homme, et d'offrir une protection égale aux titulaires de ces droits d'occupation.

⁹¹ Par exemple, résolution 31IC/11/R7 «Renforcer les cadres normatifs et lever les barrières réglementaires à l'atténuation des catastrophes, à l'intervention et au relèvement», adoptée à la trente et unième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

102. La Rapporteuse spéciale n'a abordé que certains des domaines dans lesquels se présentent des difficultés mais aussi des possibilités d'action pour ce qui est de garantir véritablement et complètement la sécurité d'occupation, quels que soient les modes d'occupation et sans discrimination aucune. Il y en a d'autres. La Rapporteuse spéciale entend poursuivre les discussions avec un large éventail de parties prenantes sur les domaines prioritaires que les États, ainsi que la communauté internationale, devraient aborder pour faire de la sécurité d'occupation une réalité pour tous.
