



Assemblée générale

Distr. générale
15 août 2023
Français
Original : anglais

Soixante-dix-huitième session

Point 73 b) de l'ordre du jour provisoire*

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

Le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, et le droit à la non-discrimination à cet égard

Note du Secrétaire général**

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale, conformément à la résolution [52/10](#) du Conseil des droits de l'homme, le rapport du Rapporteur spécial 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, Balakrishnan Rajagopal.

* [A/78/150](#).

** Le présent document a été soumis après la date prévue afin que l'information la plus récente puisse y figurer.



Rapport du Rapporteur spécial 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, Balakrishnan Rajagopal

Un lieu où vivre dans la dignité pour tous : rendre le logement abordable

Résumé

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial 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 se penche sur la crise mondiale de l'accessibilité économique du logement, notion que le droit international reconnaît depuis longtemps comme élément central du droit à un logement convenable. Le Rapporteur spécial entend ici lancer un appel à la mobilisation générale afin de contrer et prévenir les répercussions négatives de l'augmentation du prix du logement, qui devient de plus en plus inabordable, situation qui s'est encore aggravée ces dernières années à cause des crises économique, écologique, sociale et politique croisées. Au fil d'une analyse détaillée de la notion d'accessibilité économique du logement, pour laquelle il remonte à ses origines en droit international des droits humains, le Rapporteur spécial opère une distinction entre les différentes obligations qu'a l'État de respecter, de protéger et de mettre en œuvre le droit à un logement abordable. Il souligne qu'il est essentiel de mesurer l'accessibilité économique du logement pour suivre les progrès accomplis et élaborer les mesures permettant de garantir à tous un logement abordable, et il donne des précisions sur les indicateurs possibles, en soulignant l'importance d'associer les populations locales, les décideurs et les professionnels à la sélection des indicateurs en question. Insistant sur les effets en cascade de l'accessibilité économique du logement sur l'exercice des autres droits humains, en particulier pour les groupes vulnérables, le Rapporteur spécial examine différentes mesures favorisant l'accessibilité économique du logement et insiste sur le fait qu'il n'existe pas d'approche uniforme et que les États doivent déterminer quelles sont les solutions les mieux adaptées à leur propre situation. Il conclut son rapport par des recommandations regroupées en trois catégories : stratégies visant à éviter les crises liées à la cherté du logement, stratégies de protection contre les violations des droits humains liées à la cherté du logement, et stratégies de lutte contre les répercussions de la cherté du logement.

I. Introduction

1. Les suites de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), à quoi s'ajoutent les tensions géopolitiques et la guerre, la consommation effrénée, la spéculation, la financiarisation et la soif de terres, ont provoqué un ralentissement économique, une accélération de l'inflation, des pénuries d'énergie, une hausse des prix alimentaires et une aggravation de l'insécurité de l'emploi. Ces crises économiques, écologiques, sociales et politiques croisées ont eu de profondes incidences sur les millions de personnes qui peinent à satisfaire leurs besoins essentiels, y compris les dépenses de logement. De surcroît, les difficultés liées aux destructions de logements provoquées par un conflit¹, par le développement économique ou par des événements et catastrophes climatiques² ont aggravé les tensions qui affectent l'accessibilité économique du logement, portant les coûts à des niveaux encore plus élevés. En effet, les données relatives à la hausse des coûts du logement dans un contexte de stagnation des salaires indiquent qu'il s'agit d'une crise mondiale : les prix du logement augmentent plus vite que les revenus³. À Téhéran, par exemple, on estime qu'il faudrait 158 années de revenu pour pouvoir payer le prix médian d'un logement⁴. Dans ces circonstances, 1,6 milliard de personnes se trouvent sans logement adéquat dans le monde et vivent dans des conditions insalubres, sans accès aux services essentiels que sont l'eau, l'assainissement et l'électricité. Malheureusement, les prévisions indiquent que cette crise du logement pourrait toucher jusqu'à 3 milliards de personnes d'ici à 2030⁵. En outre, dans plusieurs pays, le coût du logement continue d'augmenter plus vite que les revenus des familles à revenu faible et intermédiaire⁶. Cette situation empêche les populations et les personnes les plus vulnérables de bénéficier d'une égalité des chances, condition pourtant fondamentale d'une société juste⁷.

2. **Promouvoir l'accessibilité économique du logement comme droit humain et engagement mondial.** L'accessibilité économique est une dimension essentielle du droit à un logement convenable, comme l'a reconnu dès 1991 le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son observation générale n° 4 (1991). Dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, les pays se sont engagés à assurer, d'ici à 2030, l'accès de tous à un logement et des services de base sûrs et abordables (objectif 11.1). De même, dans le Nouveau Programme pour les villes, la vision de villes pour tous est réaffirmée et met en relief les notions d'accessibilité économique, de résilience et de durabilité afin d'améliorer le bien-être de tous les résidents⁸.

3. **Battre en brèche la crise de la cherté du logement.** Les facteurs sous-jacents qui alimentent la crise de la cherté du logement trouvent leur origine dans les mutations structurelles qui se sont produites au cours des dernières décennies. Les évolutions suivantes ont affecté la disponibilité de logements abordables : illusion selon laquelle le marché se suffirait à lui-même sans intervention de l'État ; chute notable de la fourniture de logements publics par les gouvernements nationaux et

¹ Voir A/77/190.

² Voir A/HRC/52/28.

³ Fonds monétaire international, base de données de l'indice mondial des prix du logement (Global Housing Watch), disponible à l'adresse suivante : www.imf.org/external/research/housing/index.htm.

⁴ Samantha Dorger, « The cost and affordability of homes around the world », *The Street*, 21 mars 2023.

⁵ Voir <https://unhabitat.org/topic/housing>.

⁶ Voir Mariana Mazzucato et Leilani Farha, « The right to housing: a mission-oriented and human rights-based approach », document de travail n° 2023/01 (Conseil des initiatives urbaines, 2023).

⁷ A/76/177, par. 1.

⁸ Résolution 71/256 de l'Assemblée générale, annexe, par. 11.

locaux ; faiblesse des capacités dont disposent les pouvoirs publics pour remédier aux difficultés d'accessibilité ; baisse du soutien public en faveur des mesures permettant aux familles à revenu faible et intermédiaire d'obtenir un logement convenable⁹ ; insuffisance des mesures de protection juridique des locataires et des titulaires d'hypothèques faisant face à des coûts du logement excessifs ; urbanisation rapide qu'accélère la crise climatique ; concentration croissante de la propriété entre quelques entités financières ; escalade de la spéculation immobilière et foncière ; et financiarisation du logement¹⁰. À cause de la financiarisation, le logement, qui était une nécessité sociale fondamentale, est devenu un outil d'investissement, ce qui lui ôte sa fonction intrinsèque consistant à garantir des lieux de vie sûrs et dignes.

4. **Appel urgent à l'action.** Le présent rapport doit servir d'appel à la mobilisation pour combattre et prévenir les répercussions préjudiciables du phénomène croissant de la cherté du logement. Le Rapporteur spécial y souligne les responsabilités et obligations qui incombent aux diverses parties prenantes, y compris les gouvernements nationaux et locaux, les institutions publiques, les entités financières et les acteurs privés, afin de garantir à tous l'accessibilité économique du logement. Une attention particulière est accordée aux personnes et groupes qui sont particulièrement exposés aux risques d'exclusion du logement, de coûts excessifs et de pratiques discriminatoires. Le rapport met également en lumière les conséquences catastrophiques de la cherté du logement sur la protection et l'exercice de droits humains interconnectés. Tout au long de ce document, le Rapporteur spécial examine les mesures concrètes que les États et les autres acteurs concernés peuvent prendre afin d'atteindre l'objectif d'un logement abordable pour tous.

5. **Méthodologie.** Pour rédiger le présent rapport, le Rapporteur spécial a préparé un questionnaire et sollicité des contributions ; il a reçu plus de 50 réponses¹¹. Le questionnaire a été complété par une consultation d'experts parmi la société civile et auprès d'universitaires.

II. L'accessibilité économique du logement et le droit international des droits humains

6. **Définir et garantir l'accessibilité économique du logement.** Quoique l'accessibilité économique du logement soit reconnue comme un aspect fondamental du droit à un logement convenable, les mécanismes de l'ONU relatifs aux droits humains et les recherches sur les droits humains, de même que les lois et jurisprudences nationales, ne s'y intéressent que de façon limitée. Définitions claires, méthodes de mesure, stratégies de suivi et politiques efficaces garantissant l'accessibilité économique du logement : aucun de ces points n'a fait l'objet d'un examen approfondi. L'observation générale n° 4 (1991) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels énonce les obligations spécifiques relatives aux droits humains qui incombent aux États en matière d'accessibilité économique du logement [paragraphe 8 c)]. Ces obligations consistent notamment à faire en sorte que les dépenses de logement ne compromettent pas la satisfaction d'autres besoins fondamentaux, que les coûts afférents au logement soient alignés sur les niveaux de revenu, que soient prévues des allocations de logement en faveur de ceux qui n'ont pas les moyens de payer un logement, et que les locataires soient protégés contre des augmentations de loyer excessives. Dans les cas où les matériaux naturels sont

⁹ Voir E/CN.4/2005/48.

¹⁰ Voir A/HRC/34/51.

¹¹ Le questionnaire et toutes les contributions reçues sont disponibles à l'adresse suivante : www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-inputs-place-live-dignity-all-make-housing-affordable.

indispensables à la construction de logements, les États devraient faire le nécessaire pour en assurer la disponibilité.

7. **Accessibilité économique et exercice des droits.** Au-delà du logement, le Rapporteur spécial souligne que les États ont le devoir de garantir à tous l'accessibilité (économique) de services essentiels comme l'alimentation, la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement. L'accessibilité économique, qui est l'un des éléments essentiels des droits protégés par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ne saurait être évaluée en étant dissociée des autres droits et besoins fondamentaux. L'interconnexion des droits a pour conséquence que l'accessibilité économique du logement doit être évaluée parallèlement aux autres besoins fondamentaux, en tenant compte de son rôle à la lumière de la notion plus générale de niveau de vie convenable.

8. **L'accessibilité économique, condition de la dignité.** Les normes relatives aux droits humains qui sont inscrites dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, tels que le droit à des conditions de travail justes et favorables (article 7) et le droit à la sécurité sociale (article 9), visent à ce que des ressources financières suffisantes soient consacrées en faveur d'une vie digne, y compris l'accès à un logement convenable. L'article 7, qui oblige à garantir une rémunération décente, souligne indirectement l'importance d'assurer l'accès au logement grâce à des salaires convenables.

9. **Sécurité sociale et accès aux services essentiels.** Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels affirme que les prestations de sécurité sociale doivent être d'un montant et d'une durée adéquats pour protéger les droits tels que le droit à un niveau de vie suffisant et l'accès aux soins de santé¹². Cet impératif englobe l'accessibilité économique du logement, de l'alimentation, des vêtements et d'autres biens et services essentiels. Il est indispensable de prévoir des niveaux adéquats de sécurité sociale pour assurer l'accessibilité économique dans divers domaines de la vie.

10. **Accessibilité économique et droits civils.** La capacité de payer un logement a également des répercussions sur les droits civils et politiques. L'incapacité d'obtenir une représentation juridique, par exemple, compromet l'accès à la justice. Le droit à la vie (article 6) et le droit à ne pas faire l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans son domicile (article 17) inscrits dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont intrinsèquement liés au logement abordable et convenable. Les obstacles économiques peuvent exposer les personnes aux éléments et à d'autres menaces qui compromettent leur survie physique et portent ainsi atteinte au droit à la vie, comme l'a clairement illustré la pandémie de COVID-19¹³. L'incapacité à accéder à un logement convenable pour des raisons exclusivement économiques est susceptible de constituer une violation du droit à la vie, car ce droit ne concerne pas seulement la simple survie physique d'une personne, mais aussi la notion plus générale du droit à la vie dans la dignité¹⁴.

11. **Protection contre les immixtions arbitraires.** L'accessibilité économique du logement est essentielle pour protéger contre les immixtions arbitraires dans son domicile, qu'elles soient le fait de l'État ou d'autres acteurs. L'exclusion économique peut conduire au sans-abrisme, privant les personnes de leur droit au logement et, du même coup, les exposant au risque d'intrusion arbitraire dans leurs conditions de vie.

¹² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observations générale n° 19 (2007), par. 22.

¹³ Sur le lien entre droit à la vie et droit à un logement convenable, voir [A/71/310](#). Sur la COVID-19 et le droit à un logement convenable, voir [A/75/148](#).

¹⁴ Sur le devoir qu'ont les États de prendre des mesures afin que chacun puisse vivre dans la dignité, voir Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36 (2018), par. 3 et 26.

12. **Approche globale du logement convenable.** L'accessibilité économique doit être envisagée en lien avec d'autres éléments constitutifs du droit à un logement convenable, notamment la qualité, l'habitabilité, l'emplacement et l'accès aux services publics. Contrairement à des produits ordinaires, le logement est multiforme et varie considérablement. Si la capacité à construire des hébergements de base est une étape vers le logement convenable, la qualité du logement, la sécurité de l'occupation, l'isolation, l'accès aux services et la proximité des moyens de subsistance et des équipements essentiels sont autant de facteurs déterminants pour l'exercice du droit à un logement convenable.

13. **Accessibilité économique globale.** L'accessibilité économique du logement dépasse la simple capacité à acquérir, à louer ou à construire un logement. Les politiques relatives au logement doivent porter sur les coûts initiaux tels que les cautions et les acomptes, et englober l'accessibilité économique des services essentiels comme l'eau, l'assainissement et l'énergie destinée au chauffage et à la cuisson. Les coûts des services collectifs, y compris l'eau, doivent être économiquement accessibles pour garantir un niveau de vie digne¹⁵. En ce qui concerne le droit à l'eau, comme le Comité des droits économiques, sociaux et culturels l'a fait observer, « le droit à l'eau consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun¹⁶. »

14. **Caractère dynamique de l'accessibilité économique.** L'accessibilité économique du logement doit tenir compte des changements affectant les ménages, notamment le vieillissement, le handicap¹⁷ et l'évolution de la taille de la famille. Elle joue un rôle essentiel et doit être garantie tout au long du cycle de vie d'une personne, dont les besoins évoluent. On ne saurait induire que l'accessibilité économique est universelle à partir des seules statistiques moyennes concernant les ménages ; il faut aussi tenir compte de la diversité des ménages en termes de composition, de niveaux de revenu et de facteurs de vulnérabilité¹⁸.

15. **Adaptation climatique et expulsions.** Les politiques et la législation en matière de logement doivent faire en sorte que l'accessibilité économique soit préservée dans les nouvelles règles et les nouveaux règlements, notamment les mesures d'adaptation climatique¹⁹. Les États sont tenus d'offrir des solutions de logement accessibles et abordables en cas d'expulsions liées au climat, pour protéger les droits des personnes affectées.

16. **Approche équilibrée de la responsabilité de l'État.** Les États n'ont certes pas à offrir un logement gratuit à chacun, mais ils doivent s'attaquer au problème des coûts du logement pour ceux qui ne peuvent pas payer un logement adéquat. On peut imposer par la loi aux membres de la famille de contribuer aux coûts de logement de leurs enfants et personnes à charge. S'ils ne sont pas en mesure de payer pour les personnes qui sont à leur charge ou s'ils ne respectent pas les obligations qui leur incombent en matière de pensions alimentaires, l'État doit faire en sorte que les coûts

¹⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 15 (2002), par. 2 et 12 c) ii).

¹⁶ Observation générale n° 15 (2002), par. 2. Pour une analyse complète de l'accessibilité économique de l'eau et de l'assainissement dans le droit des droits humains et dans les politiques nationales à cet égard, voir [A/HRC/30/39](#).

¹⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 4 (1991), par. 8. Voir également les obligations découlant de l'article 2 (« aménagement raisonnable ») et de l'article 28 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, ainsi que les rapports [A/72/128](#) et [A/77/239](#) sur les personnes âgées et le droit à un logement convenable.

¹⁸ Martha A. Fineman, « Understanding vulnerability theory », Université Emory, blog juridique, 26 août 2019.

¹⁹ Voir [A/HRC/52/28](#).

du logement imputables aux personnes à charge affectées soient couverts. Ne pas fournir d'aide financière lorsque les membres de la famille ne sont pas en mesure de remplir leurs obligations revient à enfreindre le devoir qu'a l'État de garantir l'accessibilité économique du logement.

17. **Au-delà de l'aide financière.** Les États doivent offrir une aide financière et faciliter les possibilités de logement social afin que les personnes puissent accéder à un logement même quand elles ne disposent pas des moyens d'en couvrir les coûts initiaux. L'accessibilité s'étend aux logements construits par leurs occupants qui respectent les normes relatives au logement convenable et garantissent la sécurité de l'occupation.

18. **Accès rapide aux prestations sociales en matière de logement.** Les retards d'accès au logement public ou social, aux prestations de logement ou à la sécurité sociale de base peuvent enfreindre le droit à un logement abordable et convenable. Ces retards entravent la capacité des personnes à vivre rapidement dans des conditions adéquates.

19. **Perspectives régionales.** Les cadres régionaux des droits humains, comme la Charte sociale européenne, contiennent des précisions sur l'accessibilité économique du logement. Ils soulignent la nécessité de prendre des mesures pour rendre le prix du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes²⁰ et l'importance de préserver l'accessibilité économique du logement pour les ménages à faible revenu. Le Comité européen des droits sociaux a considéré que pour évaluer l'accessibilité économique d'un logement, il ne faut pas se contenter de mesurer le taux d'effort moyen requis mais aussi tenir compte du ratio entre le coût et le revenu des ménages les plus pauvres²¹. Les États parties doivent faire en sorte que le délai d'attente avant attribution d'un logement social ne soit pas excessif sans recours²². La Charte sociale européenne souligne également la nécessité de mettre en place des systèmes complets d'aides au logement afin de protéger les ménages à faible revenu et les ménages défavorisés²³. L'accès aux prestations et au logement social doit être non discriminatoire et les services essentiels ne doivent pas être interrompus²⁴. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples insiste sur le fait que les États doivent assurer l'accessibilité économique du logement, élargir les programmes de logement et protéger la sécurité d'occupation des locataires, et elle a défini des mesures visant à assurer l'accessibilité économique, notamment sous la forme de subventions et de contrôles des loyers²⁵.

20. **Reconnaissance juridique nationale.** Près de 40 % des constitutions du monde font référence au logement ou aux droits au logement, et de nombreux États ont également adopté des lois, au niveau central ou infranational, qui énoncent des droits

²⁰ Charte sociale européenne (révisée) du Conseil de l'Europe, 1996, art. 31, al. 3.

²¹ Comité européen des droits sociaux, *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) c. Slovaquie*, réclamation n° 53/2008, Décision sur le bien-fondé, 8 septembre 2009, par. 72.

²² Voir Comité européen des droits sociaux, *Mouvement international ATD-Quart Monde c. France*, réclamation n° 33/2006, Décision sur le bien-fondé, 5 décembre 2007, par. 89 à 101 et 131.

²³ Voir Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2003, Suède ; et Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2019, Grèce.

²⁴ Voir Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2019, Turquie ; et Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2003, France.

²⁵ Voir Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Principes et lignes directrices sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africains des droits de l'homme et des peuples*, 2010.

opposables au logement²⁶. Pourtant, il manque une jurisprudence pour préciser ce que signifie un logement abordable et ce qu'il en découle en droit. À cet égard, les meilleurs exemples de jurisprudence nationale proviennent d'États européens comme le Royaume des Pays-Bas ou des constitutions adoptées après la guerre froide dans des États comme l'Afrique du Sud. Il existe aussi des exemples infranationaux, comme la très importante *affaire de Mount Laurel*²⁷ aux États-Unis d'Amérique, qui n'a pas été reproduite depuis dans le reste du pays. Globalement, le droit à un logement abordable et convenable n'est pas assez reconnu en droit national.

A. Accessibilité économique du logement : respecter le droit

21. **Triple obligation.** Le devoir de garantir un logement abordable est multiforme : les États sont chargés de respecter, de protéger et de mettre en œuvre le droit à un logement convenable. L'obligation de respect implique d'éviter toute immixtion directe ou indirecte dans les droits au logement. C'est particulièrement important lors d'expulsions faisant suite au non-paiement de loyers, de remboursements de prêt immobilier ou de dépenses liées au logement. L'objectif premier est d'empêcher de telles expulsions, en particulier lorsque les prestations de sécurité sociale ou de logement peuvent permettre de résoudre les problèmes de paiement²⁸. Les expulsions liées à une saisie hypothécaire ou à des arriérés de paiement de loyer ne doivent avoir lieu qu'en dernier recours et après un examen des autres solutions, telles qu'une aide d'urgence au logement, un rééchelonnement de la dette ou une réinstallation dans un logement abordable et répondant aux critères d'un logement convenable²⁹.

22. **Mesures à prendre après une expulsion.** Lorsqu'une expulsion est inévitable, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a décidé que les personnes ne devaient pas se retrouver sans toit ou dans une situation où elles devaient être victimes de violation d'autres droits. Les États doivent prendre les mesures appropriées, au maximum de leurs ressources disponibles, pour que d'autres possibilités de logement, de réinstallation ou d'accès à une terre productive soient offertes aux personnes affectées³⁰. Une affaire emblématique, *López Albán et al. c. Espagne*, met en relief le fait que les États sont tenus de proposer un relogement, que l'expulsion ait été décidée à l'initiative des autorités publiques ou d'une entité privée³¹. Il est préférable que l'hébergement alternatif se trouve à proximité du lieu de résidence initial, pour permettre à la communauté concernée de conserver un accès aux équipements et aux possibilités de la ville³².

23. **Prise en compte du ralentissement économique.** En période de déclin économique et d'assainissement des finances publiques, les États doivent protéger les personnes marginalisées et défavorisées³³. Malgré les difficultés budgétaires, ils

²⁶ Arturs Kucs, Zane Sedlova et Liene Pierhurovica, « The right to housing: international, European and national perspectives », *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, volumes 64/65 (2008), p. 118.

²⁷ Cour suprême de l'État du New Jersey, *Southern Burlington County NAACP c. Township of Mount Laurel*, affaire n° 92 NJ 158 (1983). Sur l'importance de cette affaire, voir Douglas S. Massey *et al.*, *Climbing Mount Laurel : The Struggle for Affordable Housing and Social Mobility in an American Suburb* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2013).

²⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 7 (1997), par. 13.

²⁹ Lignes directrices relatives à la réalisation du droit à un logement convenable (A/HRC/43/43), par. 38 c).

³⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 7 (1997), par. 16.

³¹ E/C.12/66/D/37/2018, par. 9.3.

³² Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement (A/HRC/4/18, annexe I), par. 60. Voir également Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud, *City of Johannesburg Metropolitan Municipality c. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd*, affaire n° CCT 37/11 [2011] ZACC 33, jugement, 1^{er} décembre 2011, par. 104 iv).

³³ E/C.12/2007/1, par. 4.

doivent éviter de procéder à des réductions disproportionnées des aides au logement et des prestations de sécurité sociale qui empêcheraient les ménages à faible revenu d'accéder au logement et aux services essentiels. Il est contraire à l'obligation de respecter les droits au logement de vendre des logements publics sans proposer de solutions alternatives abordables à ceux qui ne peuvent pas payer les taux du marché, ou d'imposer des taxes aux résidents de logements sociaux, aux locataires ou aux propriétaires sans en évaluer les répercussions sociales³⁴. De même, les fournisseurs de services collectifs doivent éviter d'interrompre la fourniture de services essentiels aux ménages à faible revenu qui ne sont pas en mesure de payer leurs factures.

24. Effets des politiques macroéconomiques. Les États et les banques centrales doivent évaluer avec attention les effets que les politiques macroéconomiques, y compris les ajustements de taux d'intérêt, ont sur le financement du logement et les coûts de construction. Une hausse brutale des taux d'intérêt est susceptible de perturber le secteur de la construction, d'entraver l'acquisition de foncier et de logements, de déclencher une tendance à la hausse des loyers et, *in fine*, de se traduire par des expulsions en raison de la cherté des logements.

25. Responsabilité des institutions financières internationales. Les institutions financières internationales doivent s'abstenir d'exiger ou d'encourager les mesures qui réduisent la couverture sociale des personnes vulnérables, entravant du même coup leur accès à un logement convenable. Elles devraient plutôt privilégier les initiatives qui favorisent l'accessibilité économique du logement. Malheureusement, le secteur du logement fait souvent l'objet d'une attention insuffisante dans le secteur des prêts internationaux et du financement du développement. La réforme de l'architecture financière internationale devrait privilégier l'accès au logement abordable.

B. Accessibilité économique du logement : assurer la protection

26. Mesures de protection. L'obligation de protéger impose aux États d'adopter des mesures empêchant les tiers d'empiéter sur les droits au logement. Les particuliers, les entreprises, les acteurs du marché du logement, les sociétés immobilières, les promoteurs, les entreprises de construction, les banques et les établissements de financement du logement doivent tous être réglementés afin de faire respecter le droit à un logement abordable et convenable. Les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme mettent en relief le rôle que joue l'État pour adopter des règles afin que les entités commerciales respectent les droits humains.

27. Logement abordable pour les personnes à faible revenu. Les États doivent élaborer, suivre et appliquer des dispositions garantissant un logement abordable aux personnes ayant des revenus minimes voire nuls. La législation doit donner les moyens aux locataires de contester les loyers qui sont nettement supérieurs à la moyenne du marché, même après la signature d'un bail de location. En outre, il convient de réexaminer les règles applicables à la sélection des locataires afin de prévenir toute exclusion discriminatoire fondée sur l'instabilité des revenus.

28. Règles visant à freiner la spéculation. Les règles applicables au logement et au secteur bancaire doivent protéger les consommateurs et combattre la spéculation immobilière. Les lois prescrivant un zonage peuvent permettre d'imposer la présence de logements abordables dans les projets immobiliers. Les États devraient limiter les mesures d'expulsion prises par les propriétaires privés et les institutions financières,

³⁴ Voir Housing Europe, « The abolition of the tax for Dutch social housing landlords results in immediate commitments to better housing », 15 juillet 2022.

et faire en sorte que les locataires se voient proposer des solutions de paiement raisonnables avant leur expulsion. Il est indispensable que les procédures d'expulsion soient uniformes et que les personnes décisionnaires soient formées à prendre des mesures raisonnables et proportionnées. En outre, il est essentiel de prévoir des règles afin que les entreprises de services collectifs ne puissent pas couper totalement la fourniture d'eau et d'électricité lorsque les ménages ne sont pas en mesure de payer leurs factures³⁵.

29. **Suivi de l'accessibilité économique et diffusion de l'information.** Il est essentiel d'assurer un suivi régulier de l'accessibilité économique du logement et de ses incidences démographiques. Les États devraient publier des informations statistiques sur l'accessibilité économique du logement et promouvoir la transparence et la responsabilité.

30. **Accès aux recours juridiques et aux réparations.** Les États, en particulier ceux dans lesquels le logement est censément protégé par la loi voire par la constitution, doivent garantir l'accès à l'aide et aux conseils juridiques ainsi qu'à une représentation juridique abordable afin que les personnes dont les droits au logement sont bafoués puissent utiliser des voies de recours et obtenir réparation³⁶. Les cadres législatifs ou réglementaires visant à contrôler les loyers ou à prévenir les expulsions sont insuffisants si les locataires ne disposent pas des moyens d'obtenir justice pour protéger leurs droits, ou s'ils n'en ont pas connaissance³⁷.

C. Accessibilité économique du logement : obligation de mise en œuvre

31. **Concrétisation progressive.** L'obligation de concrétiser le droit à un logement convenable passe par l'adoption de mesures législatives, administratives et budgétaires pour faire en sorte que chacun ait accès à un logement abordable et convenable. Dans les pays les moins avancés, parvenir à l'accessibilité économique totale du logement peut nécessiter des investissements qui ne sont pas immédiatement réalisables, bien qu'il ne soit pas possible de laisser s'éroder les progrès déjà accomplis en vertu du principe de non-régression. En ce qui concerne l'obligation de mise en œuvre, il faut distinguer entre les aspects immédiatement réalisables et ceux qui ne le sont que progressivement. Plus un pays devient riche, moins il a d'excuses pour ne pas assurer à tous l'accessibilité économique du logement. Chaque État doit immédiatement garantir les services essentiels qui protègent contre les éléments naturels et favorisent des conditions de vie sûres et dignes. La lutte contre le sans-abrisme, en particulier parmi ceux qui vivent dans la rue ou dans des logements très insalubres, est une priorité.

32. **Optimiser les ressources disponibles.** Les États doivent garantir immédiatement les éléments essentiels au logement, mais ils doivent aussi prendre des mesures progressives dans la limite des ressources dont ils disposent. Le premier paragraphe de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels met en relief l'obligation qu'a chaque État de concrétiser pas à pas le droit au logement, au maximum de ses ressources disponibles, tout en évitant de prendre des mesures régressives qui affaiblissent les protections existantes de ce droit. Il impose donc l'obligation d'agir aussi rapidement et aussi efficacement que

³⁵ Pour une étude des moyens permettant aux fournisseurs de services d'assurer l'accessibilité économique des services d'eau et d'assainissement et d'empêcher les coupures de service, voir [A/HRC/30/39](#), par. 62-70.

³⁶ Voir, par exemple, [A/HRC/7/16/Add.3](#).

³⁷ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Savić c. Serbie*, requêtes n^{os} 22080/09, 56465/13, 73656/14, 75791/14, 626/15, 629/15, 634/15 et 1906/15.

possible pour atteindre cet objectif et d'éviter les mesures régressives³⁸. Le Rapporteur spécial plaide pour que soient prises des mesures robustes sur les marchés du logement et du foncier, que soient construits des logements et que les mesures fiscales soient ajustées afin d'améliorer l'accessibilité économique,³⁹ notamment en ce qui concerne les femmes, les personnes sans domicile, les peuples autochtones, les minorités, les personnes handicapées, les résidents d'établissements informels et les ménages à revenu faible ou intermédiaire.

33. **Mesures globales.** Les mesures immédiates, comme l'élaboration d'une stratégie nationale du logement fondée sur les droits⁴⁰ ou l'application de règles fiscales équitables concernant le foncier, l'immobilier et le logement, peuvent être prises même avec des ressources limitées. Ces étapes contribuent à mobiliser des ressources pour assurer l'accessibilité économique du logement.

34. **Participation inclusive.** Les États doivent associer tous les niveaux de gouvernement, la société civile, les groupes minoritaires, les peuples autochtones, les femmes, les enfants, les jeunes, les personnes âgées et les personnes handicapées, ainsi que le secteur privé, pour résoudre les problèmes d'accessibilité économique du logement⁴¹. Une participation inclusive permet d'adapter les mesures aux besoins particuliers. Lorsque les décisions d'aménagement urbain sont principalement prises par des hommes, par exemple, il arrive que la planification de certains quartiers néglige la proximité de services de base⁴². Une participation inclusive permet d'adapter les stratégies en matière de logement aux besoins réels et de mettre en œuvre des politiques publiques de qualité.

III. Mesurer l'accessibilité économique du logement

35. **Importance des mesures.** Il est indispensable de mesurer avec précision l'accessibilité économique du logement pour suivre les progrès accomplis et concevoir des réponses afin de garantir un logement accessible pour tous. Dans sa résolution de juin 2023 sur un logement convenable pour tous, l'Assemblée d'ONU-Habitat réaffirme l'importance d'établir des objectifs et échéances mesurables et des mécanismes de suivi efficaces (par. 11 et 12). Elle y insiste sur la nécessité de prendre en considération différents groupes de revenus, l'intégration socioéconomique et culturelle des populations marginalisées, des sans-abri et des personnes en situation de vulnérabilité, ainsi que les phénomènes de ségrégation spatiale.

36. **Indicateurs contextuels.** Aucune mesure universelle ne permet à elle seule de rendre compte de l'accessibilité économique du logement⁴³. Les indicateurs parfaits n'existent pas, et les indicateurs communs ont tout à la fois des forces et des faiblesses.

37. **Indicateurs clés.** Parmi les indicateurs courants de l'accessibilité économique du logement figurent notamment les ratios entre le prix du logement et le revenu, entre les dépenses de logement et le revenu, et le revenu résiduel une fois décompté le coût du logement. Les évaluations qualitatives telles que les enquêtes sur la

³⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3 (1990), par. 9.

³⁹ Voir [A/HRC/16/42/Add.3](#), [A/HRC/4/18/Add.2](#) and [A/HRC/7/16/Add.2](#).

⁴⁰ Voir [A/HRC/37/53](#).

⁴¹ Voir [A/HRC/10/7/Add.3](#).

⁴² Voir [A/HRC/40/61/Add.2](#).

⁴³ Voir Organisation de coopération et de développement économiques, (OCDE), « HC1.5. Aperçu des indicateurs du logement abordable », 27 mai 2021 (en anglais).

perception qu'ont les locataires de l'accessibilité économique du logement sont également utiles⁴⁴.

38. **Éléments constitutifs des indicateurs.** La plupart des indicateurs de l'accessibilité économique du logement reposent notamment sur le coût du logement et le revenu des ménages. Ainsi, le ratio entre le prix du logement et le revenu indique le salaire annuel médian nécessaire pour acheter un logement de prix moyen, et le ratio entre les dépenses de logement et le revenu correspond au coût annuel du logement divisé par le revenu annuel du ménage. Le taux de surcharge des coûts, qui est un dérivé du ratio entre les dépenses de logement et le revenu, correspond à la part des ménages qui consacrent plus de 30 à 50 % de leur revenu disponible au logement. Sans ventilation des niveaux de revenu et d'autres caractéristiques sociales, ces ratios n'indiquent qu'incomplètement qui a accès à un logement abordable. De même, ces indicateurs ne tiennent pas compte de la notion de logement convenable.

39. **Seuil d'accessibilité.** De nombreux pays considèrent que le logement est abordable lorsque les particuliers ou les ménages consacrent moins de 30 % de leur revenu disponible aux dépenses liées au logement, ou moins de trois fois le revenu annuel du ménage à l'achat d'un logement⁴⁵.

40. **Limites des ratios.** Les ratios entre dépenses de logement et revenu ne peuvent pas rendre pleinement compte des vulnérabilités propres à chaque ménage, en particulier ceux d'entre eux qui consacrent moins de 30 % de leur revenu disponible au logement. Ils ne tiennent pas compte des dépenses supérieures à la moyenne qui sont consacrées aux services essentiels liés non pas au logement mais à des facteurs tels que le handicap, l'âge ou la santé. En outre, ils négligent parfois les coûts et dépenses liés à la composition des ménages. Un ménage de deux personnes, par exemple, qui consacre plus de 30 % de son revenu au logement est susceptible d'être moins exposé au risque de pauvreté qu'un parent seul ayant les mêmes dépenses, ce qui souligne les limites de ces ratios.

41. **Approche fondée sur le revenu résiduel.** L'approche de l'accessibilité économique du logement qui est fondée sur le revenu résiduel, et qui est étroitement liée au droit à un niveau de vie adéquat, permet d'évaluer si les ménages disposent de revenus suffisants, une fois déduits les coûts liés au logement, pour payer les biens et services essentiels afin de vivre dans la dignité et de participer à la vie de la société⁴⁶. Au lieu d'utiliser des ratios, cette approche permet de calculer l'écart entre les coûts du logement et le revenu des ménages à partir d'un panier complet de biens et services essentiels à une vie digne⁴⁷. Elle fait fidèlement écho à la définition de l'accessibilité économique du logement mise au point par le Comité européen des droits sociaux⁴⁸.

42. **Prise en compte des besoins complexes.** L'approche fondée sur le revenu résiduel peut toutefois négliger les besoins propres aux personnes ayant un handicap ou des besoins liés à la santé, qui requièrent parfois des biens et services supplémentaires pour conserver des conditions de vie dignes au sein de leur communauté.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ ONU-Habitat, « The global housing affordability challenge: a more comprehensive understanding of the housing sector », *Urban Data Digest*, version 2, mai 2019, pp. 4 et 6.

⁴⁶ Voir OCDE, « HC1.5. Aperçu des indicateurs du logement abordable », 27 mai 2021.

⁴⁷ Voir Michael E. Stone, « What is housing affordability ? The case for the residual income approach », *Housing Policy Debate*, volume 17, n° 1 (2006).

⁴⁸ Comité européen des droits sociaux, *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) c. France*, affaire n° 39/2006, Décision sur le bien-fondé, 5 décembre 2007, par. 122.

43. **Indicateurs alternatifs.** Certains pays, comme le Canada, ont tenté de classer les ménages selon qu'ils ont ou non un « besoin impérieux en matière de logement ». Au Canada, un ménage a un besoin impérieux en matière de logement s'il n'atteint pas l'un des seuils utilisés pour mesurer la qualité d'un logement, son caractère abordable et sa taille. En clair, cet indicateur combine la mesure de l'accessibilité économique d'un logement avec son caractère convenable et sa taille. Ses détracteurs, cependant, estiment qu'il néglige le sans-abrisme⁴⁹.

44. **Approche reposant sur plusieurs indicateurs.** Pour mesurer l'accessibilité économique du logement, il faut inévitablement utiliser plusieurs indicateurs. Le Rapporteur spécial insiste sur l'importance de la participation des populations locales, des décideurs et des professionnels au choix des indicateurs. Il est capital de tenir compte de « l'expérience vécue » des communautés démunies, en privilégiant le suivi participatif afin d'améliorer la prise de décision et de garantir un changement durable⁵⁰.

45. **Au-delà de la mesure de l'accessibilité.** Il est indispensable de distinguer entre la mesure de l'accessibilité et l'évaluation de la concrétisation du droit à un logement convenable, laquelle englobe non seulement l'accès à un logement abordable mais aussi les indicateurs de suivi portant par exemple sur la capacité à lutter contre les coûts de logement abusifs par des voies administratives ou judiciaires.

46. **Collecte de données fondée sur des principes.** Mesurer les progrès réalisés en vue de l'accessibilité économique du logement suppose de collecter des données exhaustives. Ces données doivent être conformes aux grands principes des droits humains : égalité, qualité élevée, participation, transparence, accès à l'information et confidentialité⁵¹. Il convient de collecter des données relatives aux bénéficiaires des programmes, aux conditions de logement et à l'accès à la justice, et de les ventiler selon des caractéristiques pertinentes comme la race, l'origine ethnique, le handicap, l'âge et le sexe, en les assortissant d'objectifs et d'échéanciers⁵².

47. **Trouver un équilibre entre les statistiques et les valeurs des droits humains.** Les stratégies en matière de logement ne doivent pas reposer sur les seules statistiques et risquer de perdre de vue les valeurs des droits humains qui sous-tendent leurs objectifs même.

48. **Lignes directrices pour mesurer la mise en œuvre des politiques.** Les lignes directrices visant à mesurer l'application des politiques de logement ont été établies dans les affaires judiciaires pertinentes et comprennent notamment un calendrier d'action raisonnable, des progrès mesurables en vue de la concrétisation du droit à un logement convenable et les preuves d'un financement compatible avec les ressources disponibles⁵³.

IV. Conséquences de la cherté du logement

49. **Amoindrissement du bien-être.** Les individus et les populations qui font face à la cherté du logement, qui appartiennent généralement à des groupes marginalisés et défavorisés, n'ont généralement pas de sécurité d'occupation et doivent vivre dans

⁴⁹ Communication adressée par la Défenseure fédérale du logement du Canada, avril 2023.

⁵⁰ Voir www.nlb.ie/. Voir également la communication adressée par Participation and the Practice of Rights, avril 2023.

⁵¹ Voir Réseau international pour les droits économiques, sociaux et culturels, *Position collective sur les données pour les droits économiques, sociaux et culturels* (2022).

⁵² *A/HRC/37/53*, par. 91 et 93–94.

⁵³ Comité européen des droits sociaux, *Association internationale Autisme-Europe (AIAE) c. France*, affaire n° 13/2000, Décision sur le bien-fondé, 4 novembre 2003.

des logements médiocres ou informels qui ne les protègent pas contre les risques sanitaires tels que la chaleur, le froid et l'humidité, ni contre les dangers structurels.

A. Effets en cascade de la cherté du logement sur les droits

50. **Effets de la cherté du logement sur d'autres aspects du droit à un logement convenable.** L'accessibilité économique des dépenses liées au logement se répercute sur tous les aspects du droit à un logement convenable, comme l'explique le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son observation générale n° 4 (1991). Parmi ces aspects figurent notamment la sécurité juridique de l'occupation, l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures, l'habitabilité, la facilité d'accès et l'emplacement⁵⁴.

51. **Insécurité de l'occupation et expulsions.** Les personnes qui ne sont pas en mesure de faire face à leurs dépenses de logement subissent une moindre sécurité de l'occupation et sont plus exposées au risque d'expulsion. Cette situation peut être due au non-paiement de loyers, de crédits hypothécaires ou d'autres dépenses de logement, qui les pousse à occuper un logement sans titre d'occupation légalement reconnu. Les expulsions affectent de manière disproportionnée les populations à faible revenu et les populations vulnérables. Des études indiquent que plus de la moitié des locataires sous le coup d'une mesure d'expulsion consacrent plus de la moitié de leur revenu au loyer, voire 60 % chez les jeunes, et que plus de 90 % des expulsions sont liées à des arriérés de paiement⁵⁵. Les personnes qui subissent une expulsion voire une simple menace d'expulsion sont exposées à des risques pour leur santé, leur stabilité au travail et leurs perspectives éducatives. C'est sous un angle global qu'il faut s'attaquer aux répercussions de l'instabilité en matière de logement sur le bien-être général.

52. **Accès aux services de base.** L'incapacité à couvrir les coûts liés au logement affecte l'accès à des services, matériaux, équipements et infrastructures essentiels à l'exercice de plusieurs droits culturels, notamment l'eau, l'assainissement, l'énergie et le transport. Des études démontrent que les étudiants à faible revenu ne participent pas à certaines activités universitaires parce le coût du transport est inabordable.

53. **Logement inadapté et accès insuffisant aux services de base.** Les personnes et les ménages démunis vivent souvent dans des logements insalubres, y compris dans des implantations sauvages, avec un accès aux services de base limité voire inexistant. La cherté du logement pousse les populations vers des logements inhabitables et non réglementés, ce qui contribue à la surpopulation, à l'insécurité et à une vulnérabilité accrue face aux catastrophes naturelles et aux dangers environnementaux. Les États devraient veiller à affecter des fonds publics suffisants à des logements d'un coût abordable et promouvoir des politiques publiques en faveur du logement accessible pour ceux qui vivent dans la pauvreté⁵⁶.

54. **Rôle de l'emplacement dans l'accessibilité économique.** Les logements abordables sont souvent situés loin du centre-ville, du lieu de travail, des services de santé et des écoles, ce qui se traduit par une hausse des coûts de transport qui entrave l'accès à d'autres droits humains comme l'éducation. Les inégalités économiques et

⁵⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 4 (1991), par. 8.

⁵⁵ Sarah Zell et Scott McCullough, *Evictions and Eviction Prevention in Canada* (Winnipeg, Institut d'études urbaines, Université de Winnipeg, 2020), pp. 11-12.

⁵⁶ A/HRC/21/39, par. 79.

sociales donnent lieu à des situations inégales en termes de logement et à des disparités géographiques⁵⁷.

55. Incidences sur d'autres droits économiques et sociaux. La cherté du logement porte systématiquement préjudice à d'autres droits humains interconnectés, y compris le droit à l'alimentation, à une eau potable saine, à l'assainissement, à la santé, à l'éducation, au travail, à l'emploi et à la vie de famille, comme on l'a vu précédemment.

B. Discrimination en matière de logement et ségrégation spatiale⁵⁸

56. Combattre la discrimination et la ségrégation spatiale. Lorsque la législation refuse à certains groupes de population l'accès à des logements abordables, les États doivent amender ou abroger les lois en question pour les mettre en conformité avec les principes de non-discrimination⁵⁹. Ils doivent garantir l'exercice des droits énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sans aucune discrimination. C'est une obligation immédiate des États, qui ne peut donner lieu à une concrétisation progressive. Lorsque la ségrégation spatiale – en l'espèce entre ceux qui ne peuvent pas payer un logement convenable et le reste de la société – se traduit par l'érosion de l'exercice des droits humains sur un pied d'égalité, que la cause en soit l'action ou l'inaction de l'État ou du secteur privé, les États doivent agir pour mettre fin à cette ségrégation et remédier aux conséquences négatives pour ceux qui en sont affectés.

57. Acteurs publics et privés. En matière de logement, les discriminations peuvent être le fait d'acteurs publics ou privés, être formelles ou concrètes et directes ou indirectes. Les discriminations reposent souvent sur un faisceau de facteurs, comme le revenu, la classe sociale ou des motifs liés au genre, à l'appartenance raciale ou ethnique, à la caste ou à la religion, ce qui exige des mesures nuancées et globales. Les États doivent lutter contre les discriminations tant dans la sphère publique que dans la sphère privée et effectuer régulièrement des études et des collectes de données pour comprendre leurs incidences disproportionnées sur les groupes tels que les femmes, les minorités, les peuples autochtones et les personnes handicapées.

58. Lutter contre la marginalisation. La cherté du logement aggrave la marginalisation des personnes et des groupes. Les groupes qui subissaient déjà des discriminations doivent faire l'objet d'une attention particulière⁶⁰. Ainsi, les personnes handicapées appartenant à des groupes minoritaires sont plus vulnérables et requièrent des mesures et des programmes adaptés pour résorber les inégalités. Dans la Fédération de Russie, par exemple, la définition de la « famille » exclut presque toutes les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres du bénéfice des programmes d'accessibilité économique du logement⁶¹. Les personnes apatrides, ou les minorités ayant *de facto* un statut apatride dans de nombreux pays, comme les

⁵⁷ Voir Vicente Silva, « The potential impact of the right to housing to address vertical inequalities », in *Human Rights and Economic Inequalities*, Gillian MacNaughton, Diane Frey et Catherine Porter, éd. (Cambridge University Press, 2021).

⁵⁸ Pour une évaluation complète, voir [A/76/408](#) et [A/HRC/49/48](#).

⁵⁹ Voir [A/HRC/22/46/Add.1](#).

⁶⁰ Voir, par exemple, E/C.12/CRI/CO/5 (Costa Rica), E/C.12/ETH/CO/1-3 (Éthiopie) et E/C.12/IND/CO/5 (Inde).

⁶¹ Communication adressée par la Fondation SPHERE et Coming Out, avril 2023.

Roms, rencontrent elles aussi des difficultés d'accès à un logement abordable, ce qui les oblige à se loger dans des logements informels⁶².

59. **Accès équitable au logement pour tous, y compris les migrants.** Les États doivent faire en sorte que chacun exerce son droit à un logement convenable sans discrimination, y compris les migrants. Les États qui sanctionnent les fournisseurs de logements qui louent des logements à des travailleurs migrants en situation irrégulière aggravent le risque que les personnes affectées vivent dans de mauvaises conditions⁶³. Il convient, si nécessaire, de mettre en œuvre des programmes visant à lutter contre la cherté du logement pour les groupes marginalisés, et qu'un accès équitable à des ressources suffisantes en matière de logement soit octroyé sans discrimination aux groupes défavorisés.

C. Difficultés dues à la cherté du logement dans la vie publique

60. **Obstacles à la participation.** Le droit des droits humains reconnaît le droit de participer aux affaires publiques, de voter et d'être élu⁶⁴. Toutefois, les personnes à faible revenu peuvent éprouver des difficultés à voter car elles exercent souvent un emploi précaire, ce qui rend plus difficile de trouver le temps de voter. En outre, les logements situés dans des zones reculées et l'insuffisance des moyens de transport réduit leur capacité à se rendre dans les bureaux de vote, ce qui affecte leur participation politique⁶⁵.

61. **Rôle de la participation en faveur de l'accessibilité économique.** La participation est indispensable pour assurer l'accessibilité économique du logement. Il est essentiel de veiller à ce que les personnes qui ne sont pas en mesure de trouver un logement abordable puissent participer à la vie publique. Le point de vue de ceux qui ont une expérience concrète de cette situation peut éclairer les responsables publics et améliorer les mesures prises en faveur de l'accessibilité économique du logement. Il convient d'être attentif aux groupes qui sont traditionnellement exclus, à qui il faut proposer des hébergements raisonnables pour assurer leur participation sur un pied d'égalité.

D. Stigmatisation de l'incapacité de payer un logement

62. **Liens avec d'autres motifs de stigmatisation.** L'accès à un logement convenable peut être associé à une stigmatisation et à des préjugés à l'égard de ménages et de personnes à faible revenu. Bien que l'incapacité à payer un logement soit due à divers facteurs structurels, l'idée erronée selon laquelle cette incapacité à payer un logement décent est le signe d'un échec personnel perdure. Elle nourrit la stigmatisation et les préjugés à l'égard de millions de personnes dans le monde.

63. **Entraide et criminalisation.** Les populations à faible revenu ont souvent recours à des mécanismes d'entraide pour faire face à la hausse du coût de la vie. Cependant, l'accès aux services essentiels comme l'électricité, la lutte contre les expulsions et l'accès à l'eau dans les établissements informels peuvent conduire à la

⁶² Voir Ben Gronowski, « The right to a nationality and the right to adequate housing: an analysis of the intersection of two largely 'invisible' human rights violations », *Statelessness and Citizenship Review*, volume 1, n° 2 (2019).

⁶³ Organisation internationale du travail, *Home Truths: Access to Adequate Housing for Migrant Workers in the ASEAN Region* (Genève, 2022), p. 14. Voir également Organisation des Nations Unies, « Peru: renting housing to migrants should not be penalized, say UN experts », 22 mai 2023.

⁶⁴ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 25 (1996), par. 1.

⁶⁵ [A/72/502](#), par. 26-29.

commission d'actes criminels. La criminalisation des activités de solidarité doit cesser. Les mesures de solidarité collective visant à obtenir ou à construire un logement que ses occupants occuperont et géreront eux-mêmes ont notamment consisté à garantir l'accès au foncier, à des logements auto-construits, à des organismes fonciers communautaires ainsi qu'à l'eau, à l'assainissement et à l'électricité. Ces mesures doivent être tolérées et encouragées par les États. Il faut également mettre en œuvre des mesures visant à garantir un accès sûr à l'eau, à l'assainissement et à l'électricité et à empêcher les expulsions pour arriérés de paiement de loyer. De même, les mesures destinées à assurer un accès adéquat à l'eau et à l'assainissement ont des répercussions positives sur le logement⁶⁶.

V. Permettre l'accessibilité économique du logement

64. **Pas de recette définitive.** Le droit des droits humains ne fournit aucune recette définitive permettant aux États de garantir à tous l'accessibilité économique du logement ; il n'existe pas d'approche uniforme des mesures prises en la matière. Les États doivent choisir les solutions les mieux adaptées à leur propre situation, qu'il s'agisse de la régulation du secteur privé, de la fourniture de logements publics, d'incitations pour que les fournisseurs privés proposent des logements abordables, de subventions à l'acquisition de foncier, d'aides à l'achat de matériaux de construction ou au paiement des coûts liés aux dépenses de logement, aux crédits hypothécaires et à l'énergie, de prestations de sécurité sociale universelle, de mesures de contrôle ou de gel des loyers, ou d'une combinaison de ces mesures.

65. **Coopération intergouvernementale.** Durant la conception et la mise en œuvre de ces mesures, il est essentiel de nouer des liens de coordination et de coopération entre les divers niveaux de gouvernement. Les États fédéraux, en particulier, doivent tout faire afin d'éviter que la division des pouvoirs devienne un obstacle ou un prétexte pour ne pas s'attaquer aux questions de logement, soit que les compétences de chaque niveau de gouvernement ne soient pas clairement définies, soit que différents niveaux de gouvernement entravent ou modifient leurs responsabilités respectives⁶⁷. La Cour constitutionnelle fédérale allemande a par exemple cassé la loi berlinoise plafonnant les loyers, qui prévoyait un gel des loyers de la plupart des logements de Berlin pendant cinq ans. La Cour a jugé qu'en vertu de la Constitution allemande, seul le Gouvernement fédéral allemand était compétent pour durcir les lois fédérales relatives aux plafonnements de loyers, tandis que le *Land* de Berlin et son propre parlement ne l'étaient pas⁶⁸. À Boston, la Jim Brooks Community Stabilization Act, une loi adoptée par le conseil municipal dans le but de conférer davantage de droits aux locataires, a été retoquée par la Chambre de l'État du Massachusetts⁶⁹.

66. **Non-discrimination.** Les politiques du logement et les politiques sociales doivent reposer sur une approche non discriminatoire qui privilégie les groupes les plus marginalisés et doivent être adaptées en vue d'atteindre l'objectif général

⁶⁶ Voir les communications adressées par la Coalition internationale Habitat et le Housing and Land Rights Network après la réunion tenue le 12 juillet 2023.

⁶⁷ Voir la communication adressée par le Centre canadien du droit au logement après la réunion d'experts tenue le 12 juillet 2023.

⁶⁸ Voir Cour constitutionnelle fédérale, ordonnance du 25 mars 2021 (2 BvF 1/20). Communiqué de presse en anglais disponible à l'adresse suivante : www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-028.html;jsessionid=9D67C235D7F81E4EE95CD5A93E6C9D1C.internet991.

⁶⁹ Voir Meghna Chakrabarti et Jamie Bologna, « How Boston's big attempt at rental law reform failed », WBUR, 16 mai 2018. Le combat pour appliquer un contrôle des loyers s'est poursuivi à Boston pendant le mandat du maire Wu.

d'accessibilité économique du logement. Les États ont également le devoir d'allouer le maximum de ressources disponibles afin d'assurer le plein exercice du droit au logement et d'autres droits économiques et sociaux en allouant des crédits budgétaires adéquats, par des mesures fiscales et, si nécessaire, par la coopération internationale, comme le prévoit le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et comme le détaille l'observation générale n° 3 (1990) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

67. Importance de l'intervention de l'État. Les États doivent envisager différentes approches pour définir la combinaison la plus efficace et efficiente de politiques, de mesures et de prestations selon les circonstances nationales. Comme indiqué précédemment, les interventions de l'État sont nécessaires non seulement pour faciliter l'accès à un logement abordable en réglementant l'action des tiers et des acteurs économiques sur le marché du logement, mais aussi pour éventuellement mobiliser l'investissement public dans le logement, octroyer des aides au logement, fournir des services publics liés au logement, acquérir des terrains, assurer une gestion effective du foncier, fournir des services sociaux et une protection sociale. Les États sont tenus de prendre toutes les mesures essentielles pour garantir un logement abordable à chacun, conformément à leurs obligations internationales en matière de droits humains.

68. En général, les mesures concernant les marchés du logement peuvent se répartir entre mesures agissant sur l'offre et mesures agissant sur la demande. Quant à la non-intervention totale de l'État ou son retrait des politiques de logement, par exemple s'il réduit drastiquement la fourniture directe ou indirecte de logements publics et sociaux, ils peuvent produire des résultats préjudiciables.

69. Ainsi, l'introduction d'aides plus efficaces et efficientes au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord dans les années 1980, parallèlement à l'adoption en 1980 de la Housing Act (loi sur le logement), ont profondément entravé l'exercice du droit à un logement convenable et adéquat pour tous. La politique du « droit d'acheter » a consisté à donner à tous les locataires de logements sociaux qui louaient depuis trois ans ou plus la possibilité d'acheter leur logement⁷⁰. Toutefois, cette mesure a entraîné la réduction du stock de logements sociaux disponibles, amoindrissant du même coup les possibilités futures d'interventions de l'État sur le marché du logement et sa capacité à améliorer l'accessibilité économique du logement, d'où une altération fondamentale de la perception des obligations incombant à l'État en matière de logement. Cette privatisation a également aggravé la polarisation sociale, réduit de 43 % des subventions à la construction et à la maintenance, et conduit à une hausse du sans-abrisme⁷¹ ainsi qu'au triplement des loyers de logements sociaux dans le pays⁷². Selon les propres données du gouvernement, au cours des 25 dernières années, l'accessibilité économique du logement a reculé dans toutes les juridictions locales, en particulier à Londres et dans les environs⁷³.

70. Dans le même ordre d'idées, la privatisation généralisée du stock de logements précédemment détenu par l'État dans les pays de l'Europe orientale post-socialiste a précipité une forte baisse des logements publics, d'où, à terme, un amoindrissement de la capacité de l'État à intervenir sur le marché du logement. La transition prononcée en faveur de la propriété comme modèle dominant de fourniture de

⁷⁰ John Boughton, *Municipal Dreams: The Rise and Fall of Council Housing* (Verso, 2018), p. 170.

⁷¹ Ibid., p. 169.

⁷² Ibid., p. 175.

⁷³ Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Bureau national de statistique, « Housing affordability in England and Wales : 2022 », Bulletin statistique, 22 mars 2023.

logements a eu pour conséquence que l'État s'est retiré de l'une de ses principales missions de protection sociale.

71. Il convient de noter que le concept d'« assistancialisme » (*welfarization*), selon lequel le logement social est un secteur minimal, extrêmement résiduel, qui n'est destiné qu'aux personnes vivant dans l'extrême pauvreté et à celles qui souffrent de facteurs de vulnérabilité supplémentaires, et qui fait office de service « d'ambulance » à court terme⁷⁴, ne correspond pas à une politique qui a suivi une évolution naturelle. La notion d'« assistancialisme » s'est alignée sur le point de vue de la Banque mondiale selon lequel il fallait réformer les politiques gouvernementales, les institutions et les réglementations pour renforcer l'efficacité du marché du logement et renoncer aux aides limitées que les organismes publics chargés de produire et de financer le logement octroyaient à tel ou tel projet particulier⁷⁵. Les recommandations stratégiques de la Banque mondiale ont influencé les mesures que les gouvernements ont prises en matière de logement et contribué à la financiarisation de ce secteur dans de nombreux pays, ce qui a provoqué une hausse considérable du nombre de personnes et de familles n'ayant pas accès à un logement abordable et convenable.

72. **Remettre le marché à sa place.** Il va de soi qu'il est impératif de se détourner d'une approche du logement entièrement axée sur le marché, au profit d'une approche où l'État et les acteurs privés collaborent pour garantir à tous l'accessibilité économique du logement. Les gouvernements doivent élaborer des politiques sur mesure qui englobent les diverses mesures prises sur les marchés du logement, comme les subventions au logement et les aides sociales, l'atténuation de la pauvreté énergétique, les programmes d'accession à la propriété, les mécanismes d'épargne logement, les programmes de crédit immobilier favorables, les initiatives publiques, sociales, communautaires et coopératives en matière de logement, les mesures de contrôle des loyers, la protection accrue des locataires, la prévention des expulsions, les pratiques de construction axées sur la durabilité, la maintenance et la modernisation des logements, la réduction du nombre de logements vacants, l'amélioration de l'accès au foncier et aux matériaux, la décarbonation du réseau électrique et du logement, les politiques publiques anticipatives visant à garantir l'accessibilité économique du logement tout en imposant des mesures de neutralité carbone dans le secteur du bâtiment, la conversion des immeubles vacants en logements, l'amélioration des établissements informels, les projets fonciers et de services, l'aide à la production de logements sociaux, les mesures et incitations fiscales, l'adoption de plans nationaux en matière de logement, et la création de plateformes locales et nationales du logement abordable. Cette liste n'est pas exhaustive et dépend des circonstances propres à chaque pays.

73. Dans le cadre de leurs politiques en matière de travail et de leurs politiques sociales, les États doivent prendre des mesures pour faire en sorte que les salaires et les prestations sociales soient établis à des niveaux garantissant un niveau de vie convenable, ce qui englobe l'accès à un logement convenable, tel que le stipulent les articles 7 et 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

74. **Difficultés de mise en œuvre.** Étant donné que certaines mesures visant à assurer l'accessibilité économique du logement nécessitent des ressources importantes, il est essentiel que les États privilégient les mesures ciblant spécifiquement les segments les plus vulnérables de la population, ce qui présente en soi une série de problèmes. Les États, par exemple, ont parfois des difficultés à

⁷⁴ Suzanne Fitzpatrick et Beth Watts, « Competing visions: security of tenure and the welfarization of English social housing », *Housing Studies*, volume 32, n° 8 (2017), pp. 3 et 20.

⁷⁵ Voir Banque mondiale, *Housing Enabling Markets to Work* (Washington, D.C., 1993).

informer ces groupes vulnérables et à les atteindre ; la confiance envers les institutions publiques peut faire défaut ; les organismes chargés de mettre en œuvre la politique du logement peuvent être réticents à associer les populations vulnérables à leurs programmes ; et les procédures d'évaluation du logement public et des aides au logement sont parfois trop bureaucratiques ou onéreuses. En outre, la non-utilisation des droits est un problème de taille, surtout lorsque les personnes ne sont pas au courant qu'elles ont droit à certaines prestations ou lorsque le fait de percevoir des aides expose les bénéficiaires à la stigmatisation et à la discrimination⁷⁶.

75. Souvent, le logement public, les allocations logement et d'autres prestations financées par l'État et destinées à faciliter l'accessibilité économique du logement n'échappent pas à la discrimination ou à l'exclusion fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou d'autres statuts, et il arrive qu'ils soient réservés aux ménages répondant à certains critères juridiques spécifiques. Il en résulte souvent une situation dans laquelle la majorité des personnes les plus vulnérables sont exclues du bénéfice de ces prestations, ce qui les pousse vers le marché du logement informel. En conséquence, le Rapporteur spécial plaide fermement en faveur de politiques qui permettent la participation active de tous les groupes de population, de sorte qu'elles offrent de la souplesse et soient conçues en tenant compte de la diversité des groupes et selon les besoins de chacun d'entre eux.

76. **Fourniture de logements publics et sociaux.** Appelé « logement abordable » dans certains pays, le logement social et public constitue une approche courante pour faire en sorte que le logement soit abordable et accessible à tous. Singapour est souvent considérée comme un exemple positif de premier plan : plus d'un million de logements se répartissent dans 24 villes et 3 domaines, et abritent plus de 80 % de la population résidant à Singapour, dont 90 % possèdent leur propre logement⁷⁷. Bien que les modèles diffèrent d'un pays à l'autre, ces programmes ont généralement pour but d'offrir des logements adaptés aux locataires éligibles à des taux inférieurs aux prix du marché. À condition d'être mises en œuvre avec efficacité, les stratégies reposant sur le logement social peuvent porter leurs fruits et permettre d'améliorer l'accès au logement abordable des ménages à faible revenu. Elles peuvent également ouvrir la voie à la réduction de la ségrégation spatiale, assurer des conditions de vie dignes et créer des perspectives d'emploi dans le secteur de la construction. Les États devraient également faire en sorte que les délais d'attente avant d'accéder à un logement social ou public soient raisonnables⁷⁸. Les programmes de logement public se heurtent souvent à des difficultés, comme la médiocrité de la construction, l'emploi de matériaux de faible qualité ou l'insuffisance de la maintenance. Pour réduire les coûts, les logements publics sont souvent situés dans des lieux moins attractifs ou construits sous la forme de grands complexes de logements qui entravent l'intégration sociale ou renforcent la concentration et la ségrégation de ménages à faible revenu dans certaines zones. Ces difficultés peuvent être atténuées ou surmontées grâce à un zonage et à une planification urbaine, à la propriété publique à grande échelle de foncier et de logements, à la gestion professionnelle du stock de logements publics et à des modèles favorisant la participation à la gestion des logements. En outre, il faut veiller à ce que le logement social ne soit pas conçu exclusivement pour les personnes les plus vulnérables de la société mais qu'il soit également destiné aux locataires à revenu médian. Il serait sans doute prudent d'inscrire la fourniture de logements sociaux ou publics parmi les éléments d'un spectre de mesures que les gouvernements

⁷⁶ Pour plus d'informations sur la non-utilisation des droits, voir [A/HRC/50/38](#).

⁷⁷ Voir www.hdb.gov.sg/about-us/our-role/public-housing-a-singapore-icon.

⁷⁸ Comité européen des droits sociaux, *Mouvement international ATD-Quart Monde c. France*, réclamation n° 33/2006, Décision sur le bien-fondé, 5 décembre 2007, par. 131.

locaux, régionaux ou nationaux prennent pour améliorer les conditions de vie des ménages à revenu faible et intermédiaire.

77. Logement coopératif. Dans certains pays, le logement coopératif contribue fortement à la fourniture de logements abordables. Il prend généralement la forme d'une association de locataires qui dépose une garantie financière initiale auprès de la coopérative de logement en guise de capital d'amorçage, lequel est ensuite utilisé pour construire, développer ou acquérir des logements. Associées à un financement public préférentiel ou à des incitations fiscales visant à gérer le stock de logements, les coopératives louent généralement les logements à leurs membres à des taux inférieurs à ceux du marché. Les membres participent activement à la gestion et au contrôle des logements que détient la coopérative, et bénéficient de droits de propriété sûrs au sein de la coopérative jusqu'à ce qu'ils décident de la quitter. Le loyer dépend parfois du revenu du ménage mais est généralement inférieur aux taux du marché en vigueur dans le secteur privé. Le Rapporteur spécial encourage les États à adopter des lois nationales qui prévoient une protection juridique adéquate et des incitations à créer des associations coopératives en matière de logement, ainsi que des instruments financiers à long terme destinés aux programmes de logement coopératif. Le logement coopératif s'est révélé prometteur du point de vue de l'accessibilité économique, mais il ne répond pas forcément avec efficacité aux besoins des ménages les plus marginalisés, comme les sans-abri ou les personnes exposées au risque de sans-abrisme, qui se heurtent souvent à d'importants obstacles pour devenir membres d'associations de logement coopératif, y compris des difficultés à payer la caution de garantie requise pour y adhérer. Il faut également veiller à ce que le logement coopératif ne serve pas de prétexte cachant en réalité un accroissement de la ségrégation spatiale.

78. Aides sociales et aides au logement. Les aides sociales et les aides au logement sont pratiquées dans de nombreux pays afin d'améliorer l'accessibilité économique du logement. Même si ces programmes ne s'attaquent pas aux causes profondes de la cherté du logement, ils ont la faveur de différents États et prennent des formes diverses, depuis les aides qui ciblent des groupes de population spécifiques jusqu'aux programmes d'aide plus généraux, de plus grande ampleur mais moins ciblés. Leur principale caractéristique tient au fait que ces aides doivent découler de la loi (au niveau national, régional ou local), être prévisibles, efficaces, substantielles, transparentes et accessibles sans aucune forme de discrimination. Les États devraient également veiller à ce que les bénéficiaires de ces programmes puissent accéder simultanément à plusieurs mécanismes. Il peut être nécessaire de faire davantage pour permettre aux bénéficiaires potentiels de profiter de ces prestations, tout en prenant des mesures pour combattre la corruption en matière d'accès aux aides au logement et aux autres aides sociales. Pour assurer le suivi de la mise en œuvre des programmes, les États devraient collecter des aides ventilées. Les défauts principaux de ces programmes ont trait à leur accessibilité limitée : il arrive en effet que les personnes appartenant aux catégories de population les plus vulnérables en soient exclues parce qu'elles ne possèdent pas de documents d'identité ni de titres juridiques liés au logement, parce qu'elles sont illettrées ou par manque d'information sur l'existence de ces mesures.

79. Mesures visant les loyers. De nombreux gouvernements proposent en outre des aides au paiement du loyer que les locataires versent à des propriétaires privés, afin de s'assurer qu'ils puissent payer leur loyer. La conception des programmes d'aide au paiement du loyer varie fortement en termes de critères d'éligibilité, de méthodes de répartition, de générosité et de portée. Nombreux sont les programmes d'aide au paiement du loyer qui ont fortement augmenté l'accessibilité économique et l'accès des ménages à faible revenu à des logements convenables, mais ils peuvent avoir pour effet imprévu une hausse des loyers sur le marché locatif privé. Une part importante

des aides peut *in fine* profiter aux propriétaires, qu'il s'agisse de sociétés ou de particuliers, qui captent l'aide octroyée et limitent ainsi ses effets redistributifs. Cela montre combien il importe de combiner ces programmes avec des mesures de plafonnement et de limitation des loyers⁷⁹. Les États devraient aussi veiller à ce que l'aide au paiement du loyer ne se traduise pas par des discriminations et que les bénéficiaires puissent accéder au logement locatif au même titre que les autres demandeurs.

80. Les mesures de limitation des loyers sont couramment utilisées dans de nombreux pays pour améliorer l'accessibilité économique du logement. Pourtant, elles font souvent naître l'idée erronée selon laquelle « les États ne doivent pas interférer sur le marché privé ». Les mesures de limitation des loyers sont une question controversée parmi les responsables des politiques du logement⁸⁰, qui craignent les effets négatifs qu'elles sont susceptibles d'avoir en matière d'offre sur le marché du logement.

81. **Politique de régulation des loyers.** Toute politique de régulation des loyers doit reposer sur six principes fondateurs : gestion d'une base de données relative aux propriétaires et aux loyers avec accès libre aux dossiers relatifs à tous les propriétaires, à leurs biens et aux loyers afférents ; mise en œuvre d'un contrôle des loyers lié aux biens afin de réguler les loyers d'un bail au suivant et entre locations ; fixation d'un niveau souhaité de loyer, auquel est ramené le loyer de logements privés loués à des particuliers pendant une période donnée ; indice des loyers privés régissant les modifications des loyers annuels des logements privés en location une fois le niveau de loyer souhaité atteint ; création d'un organisme administratif indépendant chargé de mettre au point le système de contrôle des loyers et de collecte des données, de gestion et de contrôle ; création de mécanismes de contrôle en vertu desquels la responsabilité incombe aux propriétaires et à l'État plutôt qu'aux locataires⁸¹.

82. La réglementation et la suppression des incitations de l'État en faveur des entités financières qui alimentent la spéculation sur le marché locatif, comme les plateformes de location à court terme ou les fonds d'investissement transnationaux, ainsi que les mesures de régulation spécifiques applicables aux grands propriétaires et aux sociétés de location, ont fait la preuve de leur importance pour améliorer l'accessibilité économique du logement dans certains pays⁸². Parallèlement, le soutien aux organisations qui plaident en faveur des droits des locataires, comme les syndicats de locataires, constitue un autre élément essentiel pour remédier aux problèmes d'accessibilité économique sur le marché locatif⁸³. En effet, la nécessité d'une déclaration mondiale sur les droits des locataires, y compris ceux des organisations de défense des droits des locataires, se fait de plus en plus manifeste.

83. Comme on l'a vu, l'adoption de mesures de limitation des loyers devrait s'accompagner de solides institutions administratives et de contrôle et de la régularisation des accords de location sur le marché privé. Toutefois, il se peut que ces mesures ne permettent pas de faire face aux situations dans lesquelles des ménages concluent des accords de location informels avec leurs propriétaires, ce qui présente le risque de laisser les catégories de population les plus vulnérables sans l'aide dont elles ont besoin.

⁷⁹ Voir Commission économique pour l'Europe, *#Housing2030: Effective policies for affordable housing in the UNECE region* (2021).

⁸⁰ Ibid., p. 66.

⁸¹ Ibid., pp. 66 et 67.

⁸² Recommandations formulées par la Coalition internationale Habitat et Housing and Land Rights Network, suite à la réunion d'experts tenue le 12 juillet 2023.

⁸³ Ibid.

84. **Précarité énergétique et neutralité climatique du logement.** Les coûts élevés des services collectifs imposent souvent une forte pression financière aux personnes et ménages à faible revenu. La précarité énergétique et l'incapacité à conserver une température intérieure confortable ont des répercussions sur l'accessibilité économique et l'habitabilité du logement, qui sont deux éléments centraux du droit à un logement convenable. La crise énergétique mondiale a entraîné une forte hausse du coût des services collectifs de l'électricité et du chauffage, contraignant de nombreuses personnes à choisir entre « manger ou se chauffer ». L'inefficacité énergétique, qui contribue fortement à la crise climatique, aggrave encore le problème. Les États doivent donc redoubler d'efforts pour améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, sachant que cette stratégie non seulement présente des avantages environnementaux mais contribue en outre à l'accessibilité économique du logement. Les politiques en faveur de l'efficacité énergétique devraient être conçues en prenant garde de ne pas imposer de charges financières indues aux locataires et aux propriétaires à faible revenu.

85. Les programmes de lutte contre la précarité énergétique et en faveur de la neutralité climatique du logement prennent des formes diverses. Il peut s'agir d'aides versées aux familles à faible revenu par les gouvernements locaux ou nationaux, comme c'est le cas en Pologne, ou de fonds directement alloués aux promoteurs immobiliers afin qu'ils construisent de nouveaux bâtiments à haut rendement énergétique, comme au Maroc. Quelle que soit l'approche retenue, ces programmes devraient tenir compte des points de vue des populations les plus vulnérables et faire en sorte qu'elles ne soient pas laissées pour compte lors de leur mise en œuvre.

86. **Programmes d'accession au logement, mécanismes d'épargne logement et mécanismes de crédit préférentiel au logement.** Les programmes d'accession à la propriété et les mécanismes de crédit préférentiel au logement sont des mesures couramment employées dans de nombreux pays. Toutefois, elles restent souvent inaccessibles pour les groupes de population les plus vulnérables, car elles supposent dans la plupart des cas de produire des preuves de revenus liés à un travail. La forme la plus courante consiste en subventions hypothécaires qui permettent aux banques et aux institutions financières d'approuver des crédits hypothécaires, mais ces programmes ne s'appliquent pas aux particuliers qui ont peu de chances de pouvoir même accéder à la propriété. En conséquence, ces initiatives ne devraient pas être la seule mesure prise sur le marché pour assurer l'accessibilité du logement.

87. **Maintenance et modernisation.** Les États devraient établir les règles adéquates pour faire en sorte que les coûts de maintenance et de modernisation des logements ne soient pas utilisés comme instrument pour procéder à une augmentation injustifiée des loyers et des autres coûts liés au logement à la charge des locataires, y compris de logements publics ou sociaux. Les opérations de maintenance et de modernisation ne devraient pas conduire à de fortes hausses de loyer ou servir à la revente précipitée des logements rénovés dans le but de réaliser des profits.

88. **Réaffectation.** La transformation d'immeubles vacants en logements peut constituer un outil d'action efficace pour pallier la pénurie de logements publics et sociaux dans de nombreux pays. Cette mesure peut certes permettre d'offrir des possibilités de logement à des familles et personnes qui, autrement, ne pourraient pas accéder au marché, mais elle doit être appliquée avec prudence et respecter les critères du logement convenable. Dans certains pays, des commissions foncières examinent la faisabilité de tels programmes. Leur mise en œuvre peut avoir pour effet de relancer les stocks de logements publics et sociaux, ce qui permet d'atténuer les effets préjudiciables de la privatisation et de compenser le recul des programmes de logement public.

89. **Amélioration des établissements informels.** Les programmes d'amélioration participative des établissements informels constituent un moyen utile pour assurer l'accessibilité économique du logement et l'exercice des droits au logement dans de nombreux pays. Les fonds communautaires que sont le Community Mortgage Programme aux Philippines et le programme participatif d'amélioration des taudis en Indonésie⁸⁴ démontrent combien ces mesures sont susceptibles d'améliorer les conditions de vie des résidents des établissements informels. Le Community Mortgage Programme est un mécanisme public consistant à octroyer des financements à des familles à faible revenu afin qu'elles fassent l'acquisition d'un terrain et qu'elles construisent ou améliorent leur logement. Dans le cadre de ce programme, une aide technique est fournie aux populations locales pour favoriser la réalisation de leurs projets de logement. Le programme participatif d'amélioration des taudis est une initiative conjointe du gouvernement indonésien, d'ONU-Habitat et de la Commission européenne, et vise à améliorer les conditions de vie des résidents des établissements informels en zone urbaine. Il s'est traduit par la modernisation de plusieurs établissements informels dans le pays, avec un accès aux services de base et aux infrastructures et une amélioration des logements.

90. **Réguler les acteurs financiers pour assurer l'accessibilité économique du logement.** La financiarisation du logement s'est traduite par une hausse des coûts du logement, des expulsions, de l'accaparement des terres, de la gentrification et de la ségrégation des ménages à revenu faible et intermédiaire, tous ces facteurs ayant eu de fortes incidences sur l'accès à d'autres droits économiques, sociaux et culturels. Le recul de l'accessibilité économique, la crise du crédit en 2007, la crise financière mondiale de 2008 et les explosions généralisées du marché immobilier qui les avaient précédés sont étroitement liés à la déréglementation financière et à l'assouplissement des contrôles du crédit⁸⁵. Les acteurs financiers et les flux financiers transnationaux doivent être régulés et taxés dans l'intérêt général, les recettes ainsi perçues devant ensuite servir à garantir l'accessibilité économique du logement, entre autres choses.

91. **Fiscalité et programmes d'incitation fiscale.** La fiscalité est un domaine d'intervention essentiel dont disposent les gouvernements pour encourager ou décourager certains types d'investissements dans le logement, et pour contrôler le marché afin que le logement soit plus abordable et accessible pour les personnes qui sont dans le besoin. En outre, les taxes sont une source majeure de recettes publiques, qui peuvent être utilisées pour financer des investissements publics dans différents services. Les taxes peuvent s'appliquer à l'achat et à l'échange de logements et de terrains, à la construction et à la maintenance de logements, et aux revenus tirés de leur vente ou de leur location. Cependant, les incitations visant à encourager les promoteurs privés et les sociétés financières à construire de nouveaux logements dans de nombreux pays montrent que le fait de ne s'appuyer que sur ce type d'incitations présente des lacunes, et que les politiques fiscales doivent être modifiées pour lutter contre la financiarisation du logement, qui a des effets négatifs sur son accessibilité économique.

92. **Crédit foncier et mesures en faveur de l'accessibilité économique du foncier.** Étant donné que le coût du foncier dans les zones urbaines représente jusqu'à 70 % du total des coûts du logement, alors que les coûts de construction n'en représentent que 30 %, le coût du foncier est l'un des principaux obstacles qui empêchent les fournisseurs publics et privés d'offrir des logements abordables. En

⁸⁴ De façon générale, l'expression « amélioration des taudis » appartient au passé et doit être remplacée par une terminologie plus compatible avec les droits humains, comme « amélioration des quartiers communautaires ou intégrés » ou « modernisation des établissements informels ».

⁸⁵ Voir Commission économique pour l'Europe, *#Housing2030: Effective Policies for Affordable Housing in the UNECE Region* (2021).

conséquence, dans de nombreux pays, les politiques du logement visant à assurer un logement abordable à chacun ne peuvent pas être mises en œuvre sans s'attaquer au problème du foncier et faire en sorte que des terrains soient libérés pour y construire des logements abordables. Dans ce contexte, de nombreux gouvernements recourent au crédit foncier public – qui permet d'acquérir, de regrouper, de préparer et de libérer du foncier pour y construire des logements – afin d'élever l'offre de nouveaux logements au niveau souhaité et de parvenir à un équilibre entre les différents baux, prix et types de logement. L'activité de crédit foncier est principalement conduite au niveau local ou par des agences spécialisées. Il est impératif qu'elle soit assortie d'objectifs d'intérêt public qui lui sont propres : elle doit viser à faire en sorte de fournir des logements selon le nombre, l'emplacement, les types de baux et les coûts requis, ainsi que les infrastructures et services nécessaires⁸⁶. Les villes, en particulier, qui se sont employées pendant des années à acquérir systématiquement et à gérer du foncier afin d'y construire des logements, ont pu s'assurer qu'elles sont en mesure d'offrir des possibilités de logement à bon nombre de leurs résidents à un coût raisonnable, en dépit d'une forte hausse de la demande de logement. Citons, parmi les exemples de réussite, les *Wohnfonds* de la ville de Vienne, les politiques en matière de foncier et de logement de la ville d'Ulm en Allemagne, et Singapour, déjà mentionnée. Une mise en garde est nécessaire, cependant : comme le montrent ces exemples, la propriété publique ou le crédit foncier public ne produisent des résultats que dans les États qui ne sont pas prédateurs, dont le secteur public observe une culture de la probité, et qui rendent des comptes à leur population. Autrement, la propriété foncière publique à grande échelle peut donner naissance à des oligopoles corrompus.

VI. Conclusions et recommandations

93. **Le monde fait face à une crise grandissante liée à la cherté du logement, qui affecte les populations vulnérables et les populations à revenu moyen. Compte tenu de l'interaction complexe des facteurs en jeu, il est indispensable que les États, les organisations intergouvernementales et les institutions mènent une action plus concertée concernant la lutte contre les causes profondes de la cherté du logement. L'objet du présent rapport est de donner un élan décisif en vue d'un futur dialogue sur les moyens d'assurer un logement abordable pour tous. La première étape consiste à prendre conscience du fait que l'accessibilité économique du logement est un élément central du droit à un logement convenable, et à reconnaître ce droit comme l'un des droits fondamentaux de chacun et chacune.**

94. **Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial formule une série de recommandations et présente les expériences diverses de plusieurs pays concernant les approches efficaces et inefficaces de l'accessibilité économique du logement. Les États devraient interpréter ce rapport comme un appel urgent à l'action et élaborer des mesures et des programmes participatifs et fondés sur les droits pour trouver une solution à la question de l'accessibilité économique du logement. Pour appuyer les efforts consentis en faveur d'un logement abordable pour tous, le Rapporteur spécial propose les recommandations ci-après, qui sont regroupées en trois catégories : stratégies visant à éviter les crises liées à la cherté du logement ; stratégies de protection contre les violations des droits humains liées à la cherté du logement ; stratégies de lutte contre les répercussions de la cherté du logement.**

⁸⁶ Ibid, p. 104.

A. Stratégies de prévention

95. Les États devraient inscrire l'accessibilité économique du logement en tant qu'élément du droit à un logement convenable dans leurs lois ou constitutions nationales. Ils devraient également prévoir des ressources adéquates pour accéder aux services de base liés au logement, y compris l'eau, l'assainissement et l'énergie.

96. Les États devraient investir dans l'élaboration d'autres modèles de logement abordable et ne pas s'en tenir au modèle traditionnel d'accession à la propriété, notamment investir dans les organismes fonciers solidaires et le logement coopératif.

97. Les États devraient adopter des lois pour protéger les locataires des mesures d'expulsion liées au non-paiement du loyer. Les expulsions doivent être un dernier recours, être raisonnables et respecter le principe de proportionnalité. Il convient également d'adopter des lois et des mesures pour prévenir le sans-abrisme.

98. Les États devraient appliquer des mesures législatives et autres pour veiller à ce que les tiers respectent le droit à un logement abordable et convenable. Sont concernés tout à la fois les particuliers, les institutions financières et les acteurs économiques du marché du logement.

99. Les États devraient donner en toute clarté les moyens aux pouvoirs locaux et infranationaux d'agir pour garantir l'accessibilité économique du logement, y compris en protégeant les locataires, par des politiques régissant l'utilisation des terres et par des mesures fiscales.

100. Les États devraient renforcer les capacités des divers organes chargés de fournir des logements afin d'intégrer systématiquement l'objectif d'accessibilité économique dans leurs travaux.

101. Les États doivent lutter contre la réduction des parcs de logements publics et sociaux destinés aux personnes et ménages vulnérables. Les mesures prises devraient notamment prévoir une amélioration de la maintenance, des initiatives anti-corruption et la cessation de la privatisation de logements publics.

102. Les États devraient assurer le suivi régulier de l'accessibilité économique du logement et collecter des données ventilées tenant compte du genre, de la race, de l'identité autochtone, du handicap et d'autres facteurs. La collaboration avec les populations locales, les décideurs et les professionnels est indispensable pour concevoir des indicateurs de mesure de l'accessibilité économique du logement.

103. Les États devraient envisager de rédiger et d'adopter une déclaration sur les droits des locataires qui consolide les principes de l'accessibilité économique du logement dans le droit international des droits humains.

B. Stratégies de protection

104. Les États devraient veiller à ce que leurs stratégies nationales en matière de logement respectent les principes du droit à un logement convenable et tiennent systématiquement compte de l'accessibilité économique du logement. Les politiques devraient privilégier la non-discrimination et s'adresser aux groupes qui sont traditionnellement exclus et marginalisés.

105. Les États devraient garantir la participation de tous les groupes démographiques aux débats relatifs à leur stratégie et à leurs programmes

nationaux en matière de logement, en ciblant notamment les groupes qui subissent plusieurs types de discrimination et les particuliers ayant une expérience personnelle des difficultés d'accès au logement.

106. Les États devraient consacrer des ressources à l'adoption de politiques et de programmes qui couvrent en tout ou partie les coûts du logement pour ceux qui ne sont pas en mesure d'obtenir par eux-mêmes un logement convenable, destinés en particulier aux populations vulnérables et qui visent à lutter contre le non-exercice des droits.

107. Les États devraient réglementer la propriété foncière et l'utilisation des terrains de manière volontariste, limiter le rôle joué par la spéculation et étudier le recours à des banques foncières publiques. Les droits de propriété doivent être limités, tandis qu'il faut élargir le champ des obligations et des mesures visant à renforcer l'utilité sociale du foncier et du logement.

108. Les États devraient mettre en œuvre des mesures visant à maintenir les loyers à des niveaux abordables : réglementation des loyers, contrôle des logements vacants et aides au logement. Ces mesures devraient être adaptées à la situation de chaque pays et conçues de manière collaborative.

109. Les États devraient faire en sorte que les délais d'accès aux aides au logement ou à un logement social et abordable soient raisonnables, et faciliter leur utilisation combinée avec d'autres mesures et initiatives de protection sociale. Il est indispensable de remédier à la non-utilisation de ces aides et initiatives dans certains groupes.

110. Les États devraient préserver l'accessibilité économique du logement lorsqu'ils adaptent les politiques et les lois en matière de logement aux nouvelles règles applicables à la construction de bâtiments, y compris celles qui ont trait aux changements climatiques et aux émissions de carbone liées au logement.

C. Stratégies de lutte contre les conséquences de la cherté du logement

111. Les États devraient adopter des mesures de lutte contre les expulsions en l'absence de faute et veiller à ce que toute expulsion soit fondée sur des motifs valables. Nul ne doit être expulsé au motif qu'il n'a pas payé son loyer pour des raisons exclusivement liées à ses difficultés économiques.

112. Les États devraient assurer le suivi régulier du nombre et de la situation des personnes sans domicile et de celles qui vivent dans des logements inadéquats, et prendre des mesures énergiques pour que l'accès de ces personnes à un hébergement ou un logement une priorité.

113. Les États qui connaissent de fortes pénuries de logements devraient garantir une offre abondante de logements sociaux protégés contre les forces du marché et proposant des logements permanents, durables et abordables en fonction du niveau de revenus.

114. Les aides, subventions et mesures fiscales que les États accordent en faveur du développement du secteur du logement devraient être conditionnées au respect des normes d'accessibilité économique et régulièrement évaluées, en accordant une attention particulière à l'accessibilité économique du logement.

115. Les États doivent systématiquement tenir compte de la notion d'accessibilité économique lorsqu'ils prennent des mesures relatives aux tendances du secteur du logement, par exemple dans les domaines de

l'urbanisation, des changements climatiques, des crises énergétiques, de la croissance démographique et de la privatisation des services publics.
