



Assemblée générale

Distr. générale
6 août 2009
Français
Original : anglais

Soixante-quatrième session

Point 71 b) de l'ordre du jour provisoire*

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

Le droit à un logement convenable

Note du Secrétaire général

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

* A/64/150.



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

Résumé

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

Le rapport analyse les conséquences du changement climatique sur la réalisation du droit à un logement convenable. Il donne un aperçu de l'ampleur et de la gravité du changement climatique, de ses répercussions sous forme de phénomènes climatiques extrêmes, et de son impact sur les zones urbaines et rurales, notamment les établissements non structurés et non desservis, sur la mobilité humaine et sur les petites îles et les zones basses du littoral. En outre, il évoque sommairement des instruments internationaux pertinents relatifs aux droits de l'homme et les obligations découlant du droit au logement et examine le rôle essentiel de la coopération internationale dans le traitement des effets inévitables du changement climatique. Il examine les politiques d'atténuation et d'adaptation dans une perspective de droits de l'homme, et plus particulièrement sous l'angle du droit à un logement convenable. Enfin, la Rapporteuse spéciale formule des conclusions préliminaires sur les liens entre les changements climatiques et le droit à un logement convenable et exhorte les États à prendre un certain nombre de mesures, notamment à honorer leurs obligations en matière de droits de l'homme quand ils s'efforceront d'atténuer l'impact du changement climatique et de s'adapter à ses effets inévitables.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Aperçu général.....	4
III. Le changement climatique et le droit à un logement convenable	7
A. Les effets du changement climatique sur le logement dans les établissements urbains ..	7
B. Le changement climatique et la mobilité humaine.....	10
C. L'impact sur le logement de l'élévation du niveau de la mer dans les petites îles et les zones basses du littoral.....	12
IV. Une approche du changement climatique centrée sur les droits de l'homme, et plus particulièrement sur le droit à un logement convenable.....	13
A. Les obligations internationales relatives aux droits de l'homme dans le débat sur le droit au logement	13
B. Coopération internationale.....	14
C. Les mesures d'atténuation et les changements climatiques : les stratégies et les effets sur le logement	16
D. Adaptation au changement climatique : les effets sur le logement.....	18
V. Conclusions et recommandations.....	22

I. Introduction

1. Par sa résolution 6/27 de décembre 2007, le Conseil des droits de l'homme a révisé et renouvelé le mandat de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie adéquat ainsi que le droit à la non-discrimination dans ce contexte.
2. Lors de la présentation de son précédent rapport à l'Assemblée générale (A/63/275), la Rapporteuse spéciale a exposé son point de vue concernant ce mandat, ainsi qu'un programme de travail. Elle a dit vouloir développer les activités afférentes à ce mandat pour un certain nombre de questions, notamment les liens entre les changements climatiques et le droit à un logement convenable.
3. Le présent rapport est l'aboutissement d'une étude thématique, des informations recueillies lors d'une visite effectuée par la Rapporteuse spéciale aux Maldives en février 2009 et de la participation à l'échange des savoirs par le biais de conférences et séminaires consacrés à la question du changement climatique et de son impact potentiel sur la réalisation et la jouissance du droit au niveau de vie le plus élevé possible, en particulier du droit à un logement convenable.
4. Le présent rapport a pour objet d'étudier non pas les causes à l'origine du changement climatique, mais ses répercussions sur l'exercice du droit à un logement convenable, notamment la manière dont il exacerbe les vulnérabilités préexistantes. Le rapport donne un aperçu de l'ampleur et de la gravité de l'évolution climatique, de ses manifestations sous forme de phénomènes climatiques extrêmes, et de son impact éventuel sur les zones urbaines et rurales, y compris les établissements non structurés et non desservis, sur la mobilité humaine et sur les petites îles et les zones basses du littoral. Le rapport analyse les instruments internationaux pertinents relatifs aux droits de l'homme ainsi que les obligations découlant du droit à un logement convenable. Il étudie également les politiques d'atténuation et d'adaptation dans une perspective de droits de l'homme, et plus particulièrement sous l'angle du droit à un logement convenable. Il conclut par des recommandations concernant notamment les stratégies d'atténuation et d'adaptation actuellement élaborées et négociées aux niveaux local, national et international.

II. Aperçu général

5. En 2007, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat¹ a indiqué que la Terre se réchauffait plus vite qu'à un quelconque moment de l'histoire de l'humanité. Dans son quatrième rapport d'évaluation, le Groupe d'experts a confirmé le consensus scientifique selon lequel la planète est effectivement en train de se réchauffer, et très probablement à un rythme plus élevé qu'à n'importe quel moment au cours des 10 000 dernières années.
6. Le Groupe d'experts a également conclu que le réchauffement planétaire était dû très probablement à l'activité humaine, essentiellement à la consommation de combustibles fossiles et à une manière différente d'utiliser les terres, notamment

¹ Créé en 1988 par l'Organisation météorologique mondiale et le Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat est chargé d'évaluer les données relatives aux fondements scientifiques du risque de changements climatiques induits par l'homme, à leurs effets potentiels et aux stratégies de riposte possibles.

depuis la révolution industrielle. Les concentrations de dioxyde de carbone dans l'atmosphère terrestre a dépassé de loin les niveaux préindustriels tels qu'attestés par les carottes de glaces polaires, qui remontent à 650 000 ans². Cela suffit déjà à induire une tendance linéaire de réchauffement deux fois plus rapide que celle des 100 dernières années. Les 11 années comprises entre 1995 et 2006 ont été parmi les plus chaudes de l'histoire, une tendance qui provoque un réchauffement des planchers océaniques, la fonte des glaciers et la montée des niveaux de la mer. Si les tendances actuelles du réchauffement se maintiennent, le Groupe d'experts estime que les niveaux de la mer pourraient s'élever dans des proportions comprises entre 0,23 et 0,47 mètre, et les températures moyennes augmenter de 6 °C avant la fin du siècle³.

7. Pour relever les défis posés par le réchauffement rapide de la planète, des négociations sont en cours en vue de conclure un nouvel accord qui remplacerait le Protocole de Kyoto⁴ de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques⁵. Ce nouveau traité, qui doit être conclu à la prochaine Conférence des Parties, prévue à Copenhague en décembre 2009, visera à atténuer efficacement les tendances au réchauffement tout en préparant les moyens de s'adapter aux conséquences inévitables de l'évolution climatique.

8. Le réchauffement planétaire induit de longues périodes de sécheresse et menace de provoquer la désertification de régions entières. Le réchauffement du climat terrestre modifie aussi la quantité, l'intensité et la fréquence des précipitations, la conséquence étant l'apparition de tempêtes plus intenses et plus longues ainsi que d'autres phénomènes climatiques extrêmes, les risques plus élevés d'inondation et la probabilité accrue que les tempêtes occasionneront des dégâts. S'il est impossible d'établir une corrélation entre un phénomène climatique extrême bien précis et l'évolution du climat terrestre, il est désormais acquis que le réchauffement planétaire accroît la force des tempêtes, souvent à l'origine de catastrophes⁶. Le Groupe d'experts a également relevé des éléments attestant que l'activité cyclonique tropicale dans l'Atlantique Nord s'était intensifiée depuis environ 1970. Il a aussi déclaré : « Il est probable que les futurs cyclones tropicaux (typhons et ouragans) gagneront en intensité, avec des pics et des vitesses de vent plus élevés et avec de plus fortes précipitations dues aux actuelles élévations de température de la surface des mers tropicales. »⁷

9. Entre 2000 et 2004, on a recensé une moyenne annuelle de 326 catastrophes induites par des phénomènes climatiques, qui ont touché 262 millions de personnes,

² Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat : « Résumé à l'intention des décideurs politiques », rapport du Groupe de travail I, 2007.

³ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat : *Climate Change 2007: Conséquences, adaptation et vulnérabilité*, contribution du Groupe de travail II au quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts. Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2007.

⁴ FCCC/CP/1997/7/Add.1, décision I/CP.3, annexe.

⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1771, n° 30822.

⁶ National Office of Oceanic and Atmosphere Research : « Global Warming and Hurricanes », consultable sur le site http://oar.noaa.gov/spotlite/archive/spot_gfdl.html, visité pour la dernière fois le 29 juin 2009.

⁷ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. Rapport du Groupe de travail I. « Résumé à l'intention des décideurs politiques » dans *Climate Change 2007: Les bases scientifiques physiques*, p. 9, Cambridge (Royaume-Uni, Cambridge University Press).

soit plus du double du nombre enregistré dans la première moitié des années 80⁸. À titre d'exemple, la saison des ouragans de 2005 dans l'Atlantique a été la plus active jamais enregistrée puisqu'elle a provoqué 27 tempêtes qualifiées comme telles et tué plus de 1 600 personnes. En 2004, un ouragan s'est abattu pour la première fois sur la côte sud du Brésil⁹. Cette même année, des sécheresses ont touché la corne de l'Afrique et l'Afrique australe. L'année suivante, nombre de ces pays ont connu de vastes inondations. En 2007, la saison de la mousson en Asie du Sud a provoqué de grandes inondations et tempêtes qui ont fait plus de 1 000 victimes au Bangladesh, en Inde, dans le sud du Népal et au Pakistan, et provoqué le déplacement de plus de 14 millions de personnes en Inde et de 7 millions au Bangladesh. D'après le Programme alimentaire mondial, 57 pays, dont 29 en Afrique, 19 en Asie et 9 en Amérique latine, ont été touchés par des inondations, des sécheresses et des vagues de chaleur catastrophiques¹⁰.

10. L'impact des phénomènes climatiques extrêmes sera ressenti de manière disproportionnée dans les pays en développement. Entre 1990 et 1998, 94 % des 568 grandes catastrophes naturelles recensées à l'échelle mondiale ont frappé des pays en développement, et plus de 97 % des victimes ont également été dénombrées dans ces pays¹¹. Outre le fait que de nombreux pays en développement sont exposés à des phénomènes climatiques extrêmes en raison de leur situation géographique, les pays pauvres n'ont ni les moyens ni les infrastructures et les systèmes d'assurance nécessaires pour protéger leur population contre les effets de telles catastrophes⁸. Entre 2000 et 2004, par exemple, en moyenne 1 personne sur 19 vivant dans les pays en développement a été touchée chaque année par une catastrophe climatique, contre 1 personne sur 1 500 dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement en Europe¹². Le Japon est davantage exposé aux risques liés aux tempêtes, aux cyclones et aux inondations que les Philippines; néanmoins, entre 2000 et 2004, les cas de décès causés par des catastrophes a été en moyenne de 711 aux Philippines, contre 66 au Japon⁸.

11. Les enjeux sont importants, surtout pour les populations les plus pauvres du monde. Les phénomènes climatiques extrêmes et les catastrophes naturelles menacent une série de droits de l'homme essentiels, en particulier pour les populations les plus pauvres et les plus vulnérables. Ces phénomènes augmentent les risques de catastrophe en accroissant les risques climatiques et les dangers provoqués par les intempéries et en affaiblissant la capacité des personnes à faire face et à surmonter les dégâts causés¹³.

⁸ Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport sur le développement humain 2007/2008, Fighting climate change: human solidarity in a divided world*, 2007.

⁹ *Up in smoke? Latin America and the Caribbean: The Threat from Climate Change to the Environment and Human Development*. Troisième rapport du Working Group on Climate Change and Development, août 2006.

¹⁰ « Global food crisis looms as climate change and fuel shortages bite », 3 novembre 2007. *The Guardian*, Royaume-Uni.

¹¹ John Vidal : « Climate change will overload humanitarian system, warns Oxfam ». *The Guardian*, Royaume-Uni, septembre 2008.

¹² Oxfam International, « Climate Wrongs and Human Rights: Putting people at the heart of climate change policy », septembre 2008.

¹³ Stratégie internationale de prévention des catastrophes, 2009; *Rapport mondial d'évaluation de la réduction des risques de catastrophe : Risk and Poverty in a Changing Climate: Invest Today for a Safer Tomorrow*, p. 11.

12. Les populations les plus touchées sont celles qui ont contribué le moins à la survenue du problème et n'ont pas la capacité d'adaptation nécessaire pour survivre à ces changements sans en garder un préjudice majeur. Comme l'indiquait un récent rapport de l'ONU/SIPC : le changement climatique est peut-être la principale source d'inégalité environnementale à l'échelle mondiale, puisqu'il est dû à des émissions qui ont rapporté des profits à de riches particuliers et à des sociétés d'abondance, cependant que le fardeau pèse sur des personnes et des sociétés plus pauvres, les pays en développement et leurs citoyens démunis étant les plus vulnérables »¹⁴. Cette question est l'un des éléments au centre des négociations préparatoires de la Conférence des Parties à Copenhague, un élément sur lequel il va falloir se pencher si l'on veut apporter une réponse efficace à l'ensemble des défis posés par le changement climatique.

III. Le changement climatique et le droit à un logement convenable

A. Les effets du changement climatique sur le logement dans les établissements urbains

13. Le Groupe d'experts a indiqué dans son troisième rapport d'évaluation que le changement climatique accroîtrait la magnitude et la fréquence des intempéries telles que pluies diluviennes, cyclones ou ouragans. Ces phénomènes représentent des risques spécifiques pour les villes et pour les établissements de superficie plus réduite.

14. Les risques les plus directs sont ceux liés aux inondations et aux glissements de terrain, eux-mêmes causés par l'intensité accrue des chutes de pluie, l'élévation du niveau de la mer et les ondes de tempête dans les zones côtières¹⁵. Ces précipitations peuvent faire déborder le réseau d'égout urbain et entraîner des inondations. Le déficit de drainage accentue les effets des fortes précipitations, entraînant des inondations localisées et affaiblissant davantage les infrastructures déjà dégradées. Les fortes chutes de pluie peuvent également engorger les réseaux de distribution et provoquer une contamination de l'eau potable. Lorsque des abris sont fabriqués dans des zones à risque, notamment sur les zones inondables en bordure de cours d'eau ou les zones en pente présentant un risque d'érosion et de coulées de boue par forte pluie, les conséquences peuvent être dévastatrices.

15. À mesure que les chutes de pluie deviennent plus irrégulières et se raréfient, on prédit une fréquence et une intensité accrues des grandes sécheresses. Ce phénomène se répercute sur les systèmes urbains d'approvisionnement en eau. La fonte des glaciers a également une incidence sur le stockage de l'eau et entraîne des pénuries. C'est le cas à La Paz (Bolivie), où l'on s'attend en 2025 à des pénuries d'eau affectant 2 millions de personnes¹⁶. L'accentuation du stress hydrique se traduit par des difficultés d'accès à l'eau et aux installations d'assainissement; et

¹⁴ Ibid., p. 10.

¹⁵ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Climate Change 2007: Impact, Adaptation and Vulnerability*, p. 361 (en anglais seulement).

¹⁶ Questionnaire envoyé par Habitat International Coalition sur le changement climatique et le droit à un logement convenable, consultable sur le site www.hic-al.org. Informations fournies par Red Habitat Bolivia.

comme les sources d'eau se tarissent, les gens sont contraints d'aller plus loin chercher de l'eau de boisson, de cuisson et pour leurs besoins d'hygiène. Cette situation a un impact particulier sur les femmes et les filles, auxquelles échoit généralement la corvée d'eau; en effet, leur santé s'en ressent et elles éprouvent de plus en plus de mal à accéder à l'éducation.

16. Les proportions dans lesquelles les phénomènes climatiques extrêmes affectent les établissements urbains ne sont pas déterminées seulement par la situation géographique, mais aussi par la qualité et le niveau des infrastructures et des prestations de services : pour toute ville, le degré de risque inhérent à ces phénomènes est également déterminé par la qualité du logement et des infrastructures et par le niveau de préparation de la population et des principaux services d'urgence de la municipalité¹⁷. Les communautés pauvres peuvent être particulièrement vulnérables, notamment celles qui sont concentrées dans les établissements non structurés et non desservis de zones urbaines, généralement construits sur des sites dangereux et exposés à divers risques de catastrophe liés au changement climatique. Vivant dans des conditions de pauvreté et d'exclusion, ces communautés ne disposent pas des ressources nécessaires pour se protéger elles-mêmes. Les effets induits par le changement climatique augmentent les risques et exacerbent les vulnérabilités préexistantes.

17. La majorité de la population urbaine est concentrée – et le sera de plus en plus dans les décennies à venir – dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, qui comptent la plus importante population urbaine à grand risque vivant dans des établissements non structurés et non desservis. D'après le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), le monde compte aujourd'hui un milliard d'habitants de bidonvilles. La majorité, soit plus de 930 millions, vit dans des pays en développement, où ces habitants représentent 42 % de la population urbaine. La proportion d'habitants de bidonvilles est particulièrement élevée en Afrique sub-saharienne (72 % de la population urbaine) et en Asie du Sud (59 %) ¹⁸. Les catastrophes causées par les intempéries ne sont pas simplement le fait de phénomènes naturels, mais reflètent aussi un échec des politiques de développement.

18. Ces établissements informels sont généralement aménagés sur les sites les plus dangereux des villes, exposés au risque d'inondation et de glissement de terrain. Ainsi, on observe de fortes concentrations d'établissements illégaux sur les collines sujettes à des glissements de terrain : La Paz, Caracas et Bamenda (Cameroun); sur des sites très encaissés (Guatemala City); ou sur des terrains inondables : Guayaquil (Équateur), Recife (Brésil), Monrovia, Lagos (Nigéria), Port-Harcourt (Nigéria), Port-Moresby, New Dehli, Bangkok, Jakarta, Buenos Aires, Resistencia (Argentine), Bogota, Mumbai (Inde), Accra, Kumasi (Ghana) et Mombasa (Kenya) ¹⁹.

¹⁷ David Satterthwaite *et al.*: Human Settlements Discussion Paper Series. Theme: Climate Change and Cities – 1, *Adapting to Climate Change in Urban Areas. The possibilities and constraints in low – and middle-income nations* (Institut international pour l'environnement et le développement).

¹⁸ ONU-Habitat, « Key findings and messages », dans *Global report on human settlements 2007: Enhancing Urban safety and security* (Rapport mondial sur les établissements humains, 2007, consacré à l'amélioration de la sûreté et de la sécurité urbaine – en anglais seulement).

¹⁹ Caroline Moser et David Satterthwaite : Human Settlement Discussion Paper Series. Theme: Climate Change and Cities – 3. *Pro-poor climate change adaptation in the urban centres of low – and middle-income countries*. (Institut international pour l'environnement et le développement, octobre 2008), p. 9 (en anglais seulement).

19. Les zones exposées aux inondations, glissements de terrain et tremblements de terre et constamment touchées par ces phénomènes continuent d'attirer les populations pauvres car les terrains y sont moins chers et le coût du logement moins élevé. Ce sont aussi les seuls endroits où ces populations puissent trouver à se loger à proximité des zones où l'on peut gagner sa vie et des quartiers urbains offrant des moyens d'existence. Les groupes à faible revenu seront confrontés à de graves contraintes lorsqu'ils devront se déplacer vers des sites moins dangereux; d'une part, il leur manquera les ressources nécessaires pour déménager; d'autre part, il n'y aura guère d'autres sites plus sûrs où ils puissent trouver un logement abordable et qui soient en même temps proches de zones où ils puissent mener une activité lucrative et avoir des possibilités de développement humain.

20. L'absence d'infrastructures et de services de protection accroît la vulnérabilité des hommes aux phénomènes climatiques extrêmes : ainsi, ce sont généralement les villes les moins bien équipées en infrastructures de protection qui ont connu le plus grand nombre de morts et de blessés dus à des inondations au cours des 25 dernières années¹⁹. L'absence d'un service d'enlèvement des ordures dans les établissements urbains peut avoir des conséquences. On s'est rendu compte que les ordures non collectées vont souvent bloquer les cours d'eau et les canaux de drainage, provoquant des inondations ou en aggravant le risque²⁰. ONU-Habitat a signalé que 98 %, au total, des 211 millions de personnes touchées par des catastrophes naturelles pendant la période comprise entre 1991 et 2000 vivaient dans des pays en développement²¹. On voit donc que le coût humain des phénomènes climatiques extrêmes dans les centres urbains des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire est imputable pour une bonne part non pas au danger ou au phénomène de catastrophe mais à la protection insuffisante garantie à la population urbaine (ou à certains segments de population) contre ces dangers et ces phénomènes²².

21. Dans un débat sur la vulnérabilité des citoyens pauvres aux effets du changement climatique, il convient de prendre en compte les groupes les plus vulnérables, notamment les enfants. Il arrive qu'on les retire des écoles et qu'on les envoie travailler pour aider à améliorer le revenu familial et le ravitaillement en nourriture et en eau. Les écoles sont souvent utilisées comme logements d'urgence après des catastrophes naturelles. C'est le cas à Saint-Louis du Sénégal, où après des inondations récurrentes, la population sinistrée a été déplacée dans des écoles, écourtant ainsi l'année scolaire et perturbant la fréquentation des élèves²³. Les effets du changement climatique peuvent également exposer davantage les enfants au risque de malnutrition et accroître leur vulnérabilité à un certain nombre de maladies, notamment au paludisme²⁴. Ainsi, les contraintes qui pèsent habituellement sur de nombreux enfants du fait de leur pauvreté sont accentuées par les effets et les pressions résultant des catastrophes induites par le changement

²⁰ ONU-Habitat: *Global report on human settlements 2011: Cities and climate change*, chap. 6, étude de cas : Dar es-Salaam (à paraître).

²¹ ONU-Habitat. *Rapport mondial sur les établissements humains, 2007* (en anglais seulement).

²² David Satterthwaite et al.: *Adapting to climate change in urban areas: the possibilities and constraints in low- and middle-income nations*, dans *Adapting Cities to Climate Change*, de Jane Bicknell, David Dodman et David Satterthwaite (Earthscan, Londres, 2009), p. 19 (en anglais seulement).

²³ Questionnaire envoyé par Habitat International Coalition sur le changement climatique et le droit à un logement convenable, consultable sur le site www.hic-al.org. Informations fournies par Environmental Development Action in the Third World.

²⁴ UNICEF. *Climate Change and Children: A Human Security Challenge* (novembre 2008) (en anglais seulement), p. 9 à 13.

climatique. Les inégalités entre les sexes qui existaient avant une catastrophe peuvent s'en trouver accentuées.

B. Le changement climatique et la mobilité humaine²⁵

22. Les liens entre le changement climatique et la mobilité humaine sont complexes et ne sont pas entièrement prévisibles. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat a déjà noté en 1990 que c'est sur la mobilité humaine que le changement climatique pourrait avoir l'incidence la plus importante. D'après le Groupe d'experts, les estimations du nombre de personnes appelées à devenir des migrants environnementaux relèvent tout au plus de la devinette, sachant que : a) les migrations dans les zones touchées par le changement climatique ne se font pas à sens unique et ne sont pas permanentes, mais sont multidirectionnelles et souvent temporaires et épisodiques; b) les raisons qui poussent à émigrer sont souvent multiples et complexes et ne sont pas directement liées à la variabilité et au changement du climat; c) dans de nombreux cas, la migration est une réponse traditionnelle à la variabilité saisonnière liée à l'environnement et représente aussi une stratégie pour accumuler des richesses ou trouver le moyen de s'affranchir de la pauvreté, une stratégie qui profite aux pays et régions d'accueil et d'origine; d) il y a peu de recensements ou d'enquêtes dans les nombreuses régions essentielles du monde sur lesquels on puisse fonder de telles estimations²⁶.

23. Les populations se déplaceront peut-être volontairement à la recherche d'une vie meilleure dans des zones non touchées par ces phénomènes, ou par nécessité si leur vie, leur santé, leurs biens et leurs moyens de subsistance sont menacés. Certaines personnes peuvent être évacuées avant et pendant une catastrophe, et certaines peuvent être déplacées parce qu'il n'est pas possible ou parce qu'il est trop dangereux de retourner au lieu de résidence initial. Les normes internationales relatives aux droits de l'homme et notamment le droit à un logement convenable doivent être respectés durant tout processus de réinstallation.

24. Dans le contexte des zones urbaines et rurales, le changement climatique touchera les secteurs où des phénomènes dangereux se manifestent avec une fréquence croissante. L'érosion des moyens de subsistance, due en partie à la dégradation de l'environnement, aux grandes tempêtes, inondations et sécheresses, au stress hydrique et à la pénurie alimentaire, accélère déjà le mouvement d'exode

²⁵ Le changement climatique soulève des questions essentielles concernant le statut juridique de ceux qui sont obligés de déménager à l'intérieur de leur pays. Cette question n'est pas analysée dans le présent rapport car elle est actuellement examinée par le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme et les personnes déplacées sur le territoire intérieur. Voir, par exemple, le document de fond intitulé « Displacement caused by the effects of climate change: who will be affected and what are the gaps in the normative frameworks for their protection? », soumis par le Représentant du Secrétaire général à la soixante et onzième réunion du Groupe de travail du Comité permanent interorganisations, tenue du 18 au 20 juin 2008, et élaboré plus avant par le Représentant du Secrétaire général lors de réunions ultérieures du sous-groupe de travail informel sur les déplacements/migrations et le changement climatique du Comité permanent interorganisations.

²⁶ « Industry, settlement and society », dans *Climate Change 2007: Impact, Adaptation and Vulnerability*, p. 365 (en anglais seulement).

rural²⁷, les exploitants agricoles décidant de migrer à cause des mauvaises récoltes ou de perspectives de subsistance incertaines.

25. Dans le cercle arctique et les régions environnantes, les températures plus douces entraînent un gel des mers plus tardif au cours des mois d'automne ainsi que le dégel du permafrost. Cette situation affecte la capacité de stockage d'eau des glaciers qui, habituellement, emmagasinaient de l'eau pendant les mois d'hiver et alimentaient les cours d'eau pendant les mois d'été. La fonte rapide des glaciers affecte également l'approvisionnement en eau et accroît les risques d'inondation dans d'autres régions du globe. Cela a des incidences importantes sur l'agriculture rurale située dans les deltas, provoquant le départ de nombreuses populations.

26. La sécheresse est aussi un facteur qui affecte la mobilité dans les zones rurales. Des études ont démontré que la désertification a une incidence sur la migration au Mexique²⁸. Les habitants de Tlaxcala, une zone qui dépend de cultures non irriguées, s'est plainte d'un décalage des périodes de pluie, suscitant l'incertitude et engendrant une baisse des récoltes et des revenus. Des observations attestent que la migration de retour et la migration saisonnière sont des pratiques adoptées dans cette région en tant que stratégie de diversification des moyens de subsistance. La possibilité pour certains de migrer selon un rythme saisonnier, de rapatrier leurs salaires et de rentrer chez eux est un exemple de stratégie d'adaptation à des conditions environnementales qui se détériorent²⁸. Le changement climatique a aussi eu des conséquences en Afrique de l'Ouest, notamment la diminution des précipitations, la dégradation des terres et la violence dans les zones arides et semi-arides du Sénégal, du Mali, du Burkina Faso et du Niger. Cela s'est traduit par une migration infranationale rapide vers le sud et par une affluence qui vient gonfler les grandes villes comme Dakar, Bamako, Ouagadougou, Niamey et Kano (Nigéria). Selon les estimations disponibles pour le Burkina Faso, près de la moitié de la population adulte née dans ce pays s'est déplacée pendant au moins une partie de l'année vers des États côtiers comme la Côte d'Ivoire et le Ghana²⁹.

27. Les perturbations des écosystèmes marins et des fonds de pêche ainsi que la dégradation des terres agricoles due aux inondations d'eau salée compromettent l'accès de la population aux produits alimentaires et à une eau potable salubre. Ce phénomène incite également les populations à migrer vers d'autres régions, à la recherche de meilleures conditions de subsistance.

28. La migration peut également aggraver les problèmes économiques dans les zones d'accueil. De nombreuses personnes partiront s'installer dans les villes à cause des difficultés grandissantes pour trouver des moyens de subsistance durables et se retrouveront ainsi sans les ressources nécessaires pour accéder à un logement convenable. Ces mouvements affecteront le développement des villes de plusieurs

²⁷ Rapport annuel du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme (A/HRC/10/61).

²⁸ Voir « In Search of Shelter: mapping the effects of climate change on human migration and displacement », CARE International; Columbia University du Centre pour un réseau international d'information géoscientifique; Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés; Institut universitaire des Nations Unies pour l'environnement et la sécurité humaine; « Social dimensions of climate change » – Banque mondiale, mai 2009, p. 7 (en anglais seulement).

²⁹ Ibid., p. 9.

manières, notamment en accentuant la pression sur les infrastructures et services urbains. L'urbanisation rapide et non structurée a de sérieuses conséquences sur le bien-être des populations des villes et sur la prestation de services urbains.

29. De nombreux migrants viendront grossir la population des bidonvilles et des établissements informels pour y vivre dans des conditions précaires et dans des zones dangereuses. L'ONU-Habitat estime qu'environ un tiers des habitants des bidonvilles en expansion rapide des pays d'Afrique ont été chassés de leurs terres par l'avancée du désert et l'effondrement des systèmes agro-pastoraux³⁰.

C. L'impact sur le logement de l'élévation du niveau de la mer dans les petites îles et les zones basses du littoral

30. Les établissements humains peuvent être encore plus vulnérables aux effets du changement climatique s'ils se trouvent dans les zones basses du littoral. Les biens et la population des pays développés et en développement se concentrent de plus en plus dans les zones côtières, les zones de versant, les zones encaissées et autres zones à risque³¹. Pour être plus précis, les zones côtières de faible élévation représentent 2 % des terres de la planète et 10 % de la population mondiale, selon des estimations établies en 2000. Sur plus de 600 millions d'habitants vivant dans ces zones, 360 millions vivent en milieu urbain. Cela représente un niveau d'urbanisation de 60 % par rapport au niveau d'urbanisation mondial, légèrement inférieur à 50 %³².

31. En particulier, les centres urbains situés dans les zones côtières seront confrontés à des risques importants à mesure que l'élévation du niveau de la mer les exposera aux inondations, à l'érosion du littoral et à l'élévation des niveaux hydrostatiques, autant de facteurs qui sapent les fondements des constructions, ainsi qu'à la contamination des eaux souterraines par l'eau de mer. D'après le rapport du Groupe d'experts, on prévoit que d'ici 2080, des millions de personnes supplémentaires seront probablement inondées chaque année suite à l'élévation du niveau de la mer. Le risque est particulièrement élevé pour les régions basses à forte densité de population, dont la capacité d'adaptation est relativement faible et qui ont déjà à faire face à des défis tels que les tempêtes tropicales ou l'affaissement local des côtes. Les habitants des mégadeltas d'Asie et d'Afrique seront plus nombreux à souffrir, mais les petites îles sont particulièrement vulnérables³³.

32. Les petites îles, où vivent près d'un demi-million de personnes¹², sont particulièrement exposées à l'élévation du niveau de la mer, qui menace d'éroder les

³⁰ Voir la Déclaration de la Directrice exécutive du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) au débat de haut niveau de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, consultable sur le site <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=5502catid=550&typeid=8&subMenuId=0>.

³¹ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, « Industry, settlement and society », dans *Climate Change 2007: Impact, Adaptation and Vulnerability*, p. 372 (en anglais seulement).

³² Gordon McGranahan, Deborah Balk et Bridget Anderson : « The rising tide: assessing the risks of climate change and human settlements in low-elevation coastal zones », dans *Adapting Cities to Climate Change*, de Jane Bicknell, David Dodman et David Satterthwaite (Earthscan, Londres, 2009), p. 58 (en anglais seulement).

³³ « Résumé à l'intention des décideurs » se rapportant à *Climate Change 2007: Impact, Adaptation and Vulnerability*, p. 7.

habitations côtières et de détruire les pêcheries et accroît le risque d'inondation. En outre, le coût à supporter par de nombreux petits États insulaires pour la protection des établissements, des infrastructures essentielles et des activités économiques menacées par cette élévation sera lourd. De même, on s'attend à ce que le tourisme – la principale source de revenus pour de nombreux États – soit gravement perturbé par les effets néfastes qui devraient accompagner la montée du niveau de la mer »³⁴. Ce processus menace les infrastructures et équipements dont les communautés insulaires ont besoin pour vivre.

33. Les petites îles de Tuvalu, de Kiribati et des Maldives sont particulièrement exposées à l'élévation du niveau de la mer. Dans le cas de l'État insulaire de Tuvalu, dans l'Ouest du Pacifique, les fréquentes inondations, l'accélération de l'érosion du littoral et la difficulté croissante de faire pousser des légumes et autres cultures sont des défis quotidiens. La population de Tuvalu a accepté, non sans réticence, l'idée d'un déplacement et a commencé à migrer vers la Nouvelle-Zélande, selon les termes d'un programme migratoire négocié³⁵.

34. Dans le cas des Maldives, les caractéristiques géographiques et naturelles déterminent leur vulnérabilité particulière aux changements climatiques et aux problèmes connexes. Il s'agit d'une chaîne de 1 200 îles et atolls coralliens située dans l'Océan indien, dont le point culminant est de seulement 1,8 mètre au-dessus du niveau de la mer. En tant que petit État insulaire de faible élévation, les Maldives sont très exposées aux effets du changement climatique et à l'élévation du niveau de la mer qui y est associée. La Rapporteuse spéciale a souligné dans sa note préliminaire concernant sa mission aux Maldives en février 2001 (A/ARC/10/7/Add.4) que les effets du changement climatique en termes d'accélération de l'érosion côtière, de fréquence accrue des tempêtes et des inondations et d'élévation du niveau de la mer auront naturellement des conséquences dramatiques sur le logement et les moyens d'existence de nombreux Maldiviens. Les changements climatiques ont aggravé et continueront d'amplifier certains problèmes liés aux caractéristiques des Maldives, en particulier la pénurie de terres et l'exposition des îles aux phénomènes naturels. Ces changements ont une incidence sur l'exercice du droit à un logement convenable³⁶.

IV. Une approche du changement climatique centrée sur les droits de l'homme, et plus particulièrement sur le droit à un logement convenable

A. Les obligations internationales relatives aux droits de l'homme dans le débat sur le droit au logement

35. L'obligation pour les États de prendre des mesures propres à permettre la réalisation du droit universel à un logement convenable est inscrite dans un certain

³⁴ Groupe d'experts intergouvernemental : *Climate Change 2001: Impact, Adaptation and Vulnerability*; contribution du Groupe de travail II au troisième rapport d'évaluation, Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2001.

³⁵ *Human Impact Report: Climate Change: The Anatomy of a Silent Crisis* (Global Humanitarian Forum, Genève), p. 51 (en anglais seulement).

³⁶ Un complément d'information sera fourni dans le rapport de mission de la Rapporteuse spéciale, qui doit être soumis au Conseil des droits de l'homme, à sa treizième session, en mars 2010.

nombre d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, qui ont force obligatoire. Ces instruments constituent également la base du mandat de la Rapporteuse spéciale. Ce sont notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 11), la Convention sur les droits de l'enfant (art. 27, par. 3) et les dispositions relatives à la non-discrimination, figurant à l'article 14, paragraphe 2 h) de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, à l'article 5 e) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, à l'article 43.1 d) de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et à l'article 28 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Le droit à un logement convenable a également été reconnu au niveau régional, notamment dans la Charte sociale européenne (1961), dans la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme (1948), dans la Convention américaine relative aux droits de l'homme (1969) et son Protocole additionnel traitant des droits économiques, sociaux et culturels (« Protocole de San Salvador ») et dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981).

36. Les États ont des obligations clairement définies au regard du droit international relatif aux droits de l'homme, à savoir respecter, protéger et réaliser le droit à un logement convenable, mais aussi rechercher, par le biais de la coopération internationale, des solutions globales au problème planétaire du changement climatique et à ses effets sur le logement. D'où la nécessité de relever les défis posés par le changement climatique en tenant compte des normes internationales relatives aux droits de l'homme.

B. Coopération internationale

37. Les répercussions les plus néfastes du changement climatique affectent plus particulièrement les pays situés dans les zones basses du littoral, dans les petits États insulaires et dans les zones sujettes à des inondations ou à la désertification. Ces zones et leurs populations sont déjà exposées à un certain nombre de facteurs de vulnérabilité liés aux effets du réchauffement planétaire. Pour les régions extrêmement fragilisées qui ne sont pas en mesure de contrer les effets du changement climatique avec leurs seules ressources, il est essentiel que la communauté internationale apporte le soutien nécessaire à leur adaptation et les aide à se doter des moyens de faire face à ce changement.

38. Il est historiquement établi que ce sont les pays industrialisés qui ont contribué le plus aux émissions de gaz à effet de serre dues à l'activité humaine. En même temps, les régions et les pays les plus pauvres du monde, c'est-à-dire ceux qui ont généralement contribué le moins à l'évolution anthropique du climat, sont aussi ceux qui sont touchés de manière disproportionnée par les conséquences du réchauffement. La charge inégale que font supporter les effets du changement climatique est reconnue par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques⁵, dont l'article 3 appelle les États à « préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés Parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes ». Dans son article 4, paragraphes 4 et 9, la Convention-cadre dispose que

les États développés Parties devraient également aider les pays en développement à faire face au coût de leur adaptation et tenir compte des besoins particuliers dans leur action concernant le financement et le transfert de technologie. En outre, le cadre des droits de l'homme complète la Convention en soulignant que « l'être humain est le sujet central du développement et que la coopération internationale n'est pas seulement une question d'obligations d'un État envers d'autres États, mais aussi d'obligations envers des individus »²⁷.

39. Toute réponse efficace aux conséquences inévitables du changement climatique requerra en outre une coopération au niveau international³⁷. C'est une réponse nécessaire à la répartition disproportionnée des causes et des effets de l'évolution du climat. Elle est également compatible avec les obligations concernant l'assistance et la coopération internationales, soulignées dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 2.1) ainsi que dans les articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies. Comme l'a déclaré Kofi Annan en 2000 dans son rapport intitulé « Nous, les peuples : le rôle des Nations Unies au XXI^e siècle », outre les responsabilités distinctes que chaque État assume vis-à-vis de sa propre société, les États sont collectivement les gardiens de notre vie commune sur cette planète, une vie que partagent les citoyens de tous pays. Étant donné la nature planétaire de la menace que représente le changement climatique, il est absolument essentiel de mener une action coordonnée au plan international pour assumer une gestion collective du climat mondial.

40. La Banque mondiale a estimé que les mesures d'adaptation coûteraient entre 4 et 37 milliards de dollars par an. Cependant, les ressources allouées au Fonds pour l'environnement mondial en septembre 2008 ne représentaient au total que 3,3 milliards de dollars¹². En outre, de nombreuses annonces de contribution au titre de l'aide à l'adaptation représentaient simplement une portion des budgets existants au titre de l'Aide publique au développement plutôt que l'allocation de nouvelles ressources. Étant donné que seuls quelques pays on atteint l'objectif fixé pour l'aide internationale, à savoir 0,7 % du PIB, l'amalgame des engagements de financement pour l'adaptation et des annonces de contribution au titre des programmes ordinaires de développement par les pays donateurs pose problème³⁸. Pour permettre à la communauté internationale de répondre efficacement à l'impérieuse nécessité d'aider les pays et les groupes de population particulièrement exposés aux effets du changement climatique à s'adapter de manière à minimiser les préjudices, il convient que les engagements pris au titre de l'aide à l'adaptation portent sur de nouvelles ressources, bien distinctes des fonds réservés à l'aide ordinaire au développement.

41. Le financement des mesures d'adaptation est loin d'être la plus grande difficulté à venir. S'agissant de combler le déficit de développement dans le domaine des infrastructures, les projets de coopération internationale doivent relever des défis techniques et culturels. Les projets d'adaptation au changement climatique ne sauraient simplement reproduire à l'identique les solutions d'ingénierie lourde

³⁷ Comme l'a déclaré le Haut-Commissaire adjoint aux droits de l'homme, la dimension droits de l'homme souligne la nécessité d'une coopération internationale face à la charge inégale que doivent supporter ceux qui en sont le moins capables. (Déclaration prononcée le 15 juin 2009 par le Groupe d'experts sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme du Conseil des droits de l'homme).

³⁸ Politique du Conseil international des droits de l'homme, *Climate Change and Human Rights: A Rough Guide* (Genève, 2008).

qui ont été, pendant des décennies, à la base des projets de développement. Ainsi, pour régler le problème des inondations et de l'érosion dans les zones basses du littoral, les mesures pour protéger les établissements consistent habituellement à construire des brise-lames, des remparts en front de mer et des ouvrages d'art de sauvegarde côtière. Même s'ils sont efficaces pour atténuer les problèmes locaux dus à l'érosion, ces systèmes de protection ont tendance à transférer le phénomène d'érosion plus loin sur la côte, provoquant des inondations et des dégâts ailleurs. Les projets de coopération internationale doivent être adaptés aux besoins locaux et axés sur les objectifs de développement à long terme.

C. Les mesures d'atténuation et les changements climatiques : les stratégies et les effets sur le logement

42. Les graves conséquences du changement climatique appellent des actions décisives de la part de la communauté internationale. Les « mesures d'atténuation », dans le contexte du changement climatique, s'entendent des efforts visant à ce que soient prises des dispositions et adoptées des politiques propres à empêcher que le réchauffement planétaire ne cause des interférences dangereuses avec le climat. Même s'il est possible de mener des actions d'atténuation dans différents domaines, les plus éminents climatologues à l'échelle mondiale s'accordent à dire que le seuil à ne pas dépasser, sauf à aller vers une évolution dangereuse du climat, correspond à une augmentation de la température moyenne mondiale de 2 °C au-dessus du niveau préindustriel. Il faudra pour cela que les émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial atteignent un pic avant 2015, puis soient ramenées à environ 50 % du niveau actuel d'ici à l'an 2050³⁹. Les négociations en cours au titre de la Convention-cadre des Nations Unies visent actuellement à définir les responsabilités respectives des pays en développement et des pays développés pour réaliser cet objectif majeur.

43. À ce jour, les données concernant les pays qui tiennent leur engagement de réduire les émissions n'ont guère été encourageantes. En 1992, les 23 pays les plus riches, où vit 14 % de la population mondiale et qui sont aujourd'hui responsables de 40 % des rejets dans l'atmosphère chaque année, s'étaient engagés à ramener le niveau de leurs émissions collectives à celui de 1990 à l'horizon 2000. Cependant, en 2005, leurs émissions collectives avaient augmenté de plus de 10 % par rapport aux niveaux cibles. Si les États persistent à prendre des demi-mesures au titre des objectifs d'atténuation, les températures terrestres continueront d'augmenter.

44. La réduction des émissions doit être suffisante pour stabiliser le climat terrestre et éviter de soumettre l'exercice des droits de l'homme à de nouvelles contraintes. Ainsi qu'indiqué ci-dessus, pour éviter une dangereuse évolution du climat, il convient que les élévations de température de la planète restent inférieures à 2 °C (au-dessus des niveaux préindustriels). Une telle augmentation de la température mondiale serait tolérable pour les sociétés ayant un minimum de capacité d'adaptation, disposant d'infrastructures flexibles et jouissant, au départ, de conditions de santé, de logement et de revenu convenables. Nombre des populations les plus démunies ou les plus vulnérables du monde sont confrontées à la menace

³⁹ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change*, Contribution du groupe de travail III au quatrième rapport du Groupe d'experts (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press), 2007

très réelle de perdre leur logement et leurs moyens de subsistance du fait de la fréquence et de l'intensité accrues des tempêtes, de l'élévation du niveau de la mer, de la désertification et des sécheresses. Pour ces populations, le seuil de tolérance du réchauffement planétaire pourrait éventuellement être plus bas³⁸. Une démarche centrée sur les droits de l'homme vis-à-vis des populations les plus vulnérables du monde consisterait donc à promouvoir, d'une part, des objectifs de réduction des émissions qui soient suffisamment rigoureux pour ne pas avoir à leur dénier l'exercice des droits de l'homme à cause des changements climatiques et, d'autre part, des mécanismes de responsabilisation plus persuasifs pour inciter à se conformer aux objectifs une fois qu'ils sont définis.

45. Les normes relatives aux droits de l'homme font l'obligation à tous les pays de tout mettre en œuvre pour réduire leurs émissions nocives dans l'atmosphère afin d'en atténuer les conséquences néfastes sur l'exercice des droits de l'homme. Cela suppose que des actions soient menées à plusieurs niveaux. Les pays industrialisés, selon le « principe d'équité » du Groupe d'experts, doivent montrer la voie pour ce qui est d'abaisser les niveaux d'émission, et tenir leurs engagements à cet égard. Les pays développés devraient également contribuer aux efforts déployés par les pays moins avancés pour suivre des voies de développement à faible production de carbone afin d'éviter de nouveaux cycles d'accroissement des émissions.

46. Les pays en développement ont aussi des obligations au niveau national dans le contexte de l'atténuation des effets du changement climatique. Les plans de développement nationaux doivent tenir compte de l'impérieuse nécessité de ne plus contribuer aux émissions dans l'atmosphère, à l'origine de l'évolution climatique, et cela suppose l'élaboration de stratégies de développement économique permettant à ces pays de ne pas trop s'appuyer sur les combustibles fossiles pour soutenir leur croissance.

47. Les pays en développement et les pays développés doivent veiller à ce que les mesures prises soient compatibles avec leurs obligations en matière de droits de l'homme. Sans sauvegarde appropriée dans ce domaine, les mesures d'atténuation, qu'il s'agisse de concevoir d'autres sources d'énergie ou de construire des digues hydroélectriques, peuvent induire des violations des droits de l'homme. Alors que ces mesures visent éventuellement à promouvoir le développement et à atténuer les conséquences du changement climatique, leurs effets sur les droits des populations vivant près des sites de projets ont été, dans de nombreux cas, un sujet de préoccupation. Les grands projets de digues réalisés dans le monde ont entraîné l'éloignement de communautés de leurs terres traditionnelles⁴⁰. Ainsi, les expulsions forcées et le déplacement des communautés dans le cadre des efforts visant partiellement à atténuer les effets du changement climatique ont parfois conduit à des violations du droit à un logement convenable.

48. Les stratégies d'atténuation des pays développés consistent notamment à mobiliser et décentraliser les systèmes et technologies d'énergie renouvelable. De nouvelles normes de construction ont été adoptées pour éviter d'avoir à recourir autant aux systèmes artificiels de refroidissement et de chauffage et pour promouvoir le concept de « logements énergie-plus », concept qui désigne les maisons ayant la capacité non seulement de produire de l'énergie pour leur propre

⁴⁰ Exposé du Forum international sur les peuples autochtones et le changement climatique, présenté au Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'annexe I au titre du Protocole de Kyoto.

consommation, mais aussi de générer un surplus d'énergie utilisable à d'autres fins. Même si ces nouvelles technologies sont un moyen d'atténuer les émissions à effet de serre, un certain nombre de personnes vivant dans les pays développés et la plupart des habitants des villes des pays en développement n'ont pas les moyens d'acquérir ces technologies ni de rééquiper leurs maisons pour les mettre aux nouvelles normes⁴¹.

49. Les mandats portant sur des questions internationales relatives aux droits de l'homme prévoient des obligations pour les États, notamment celle de respecter les droits de leur population et de protéger celle-ci contre les processus ou pratiques susceptibles de menacer ces droits. Sur le plan intérieur, cela implique que lorsqu'ils mettent au point des stratégies pour atténuer le changement climatique, les États veillent à ce que celles-ci ne contribuent pas à d'autres violations des droits de ladite population.

50. Les mandats portant sur les droits de l'homme impliquent également la participation des groupes concernés au premier chef par la conception et la mise en œuvre des mesures d'atténuation. Une participation éclairée et efficace, en revanche, suppose que les informations concernant les objectifs d'atténuation et les décisions y relatives soient gérées dans un souci de transparence⁴². Le principe de participation dans le contexte des initiatives en faveur de l'atténuation devrait s'appliquer de telle sorte que les personnes concernées au premier chef aient leur mot à dire aux stades de la conception et de la mise en œuvre; ceci permettrait d'anticiper et, par conséquent, d'éviter les nouvelles violations de droits que pourrait induire la mesure envisagée. Les normes relatives aux droits de l'homme impliquent l'existence de formes institutionnelles de réparation et d'indemnité pour les préjudices inévitables ainsi qu'une évaluation des effets de répartition des projets.

D. Adaptation au changement climatique : les effets sur le logement

1. La prévention de catastrophes et les mesures de réduction des risques

51. Une approche centrée sur les droits de l'homme présente de nombreux avantages s'agissant de s'adapter aux changements climatiques et de réduire les risques inhérents aux catastrophes naturelles. Outre qu'il est possible de prévenir certaines catastrophes naturelles, il y a bien des choses que l'on peut faire pour en éviter les effets néfastes sur la vie et sur les droits de l'homme. Il convient en particulier de souligner l'importance des mesures visant à renforcer la capacité d'adaptation aux changements climatiques des particuliers et des groupes les plus vulnérables aux effets des catastrophes naturelles. Parmi les projets visant à réduire les risques de catastrophe, on peut citer les évaluations de risques dans le cadre de la planification urbaine, les projets de développement rural et la conception des logements.

52. Parmi les mesures d'adaptation aux changements climatiques, il convient de prévoir une évaluation des zones les plus exposées et des groupes de population

⁴¹ Voir Heinrich Böll Stiftung, « Urban futures 2030 », 2009.

⁴² Document soumis par le Forest Peoples Programme, consultable sur le site : <http://unfccc.int/resource/docs/2009/smsn/ngo/104.pdf>.

particulièrement vulnérables. Normalement, l'adaptation la plus efficace consiste à créer les infrastructures nécessaires pour empêcher les phénomènes climatiques extrêmes de dégénérer en catastrophes. La plupart des établissements très exposés aux conséquences de tels phénomènes peuvent réduire ce risque grâce à une meilleure qualité de construction et à la création d'infrastructures et de services. Il est clair que ces mesures peuvent être contrariées par l'insuffisance des financements et des capacités.

53. Des bulletins d'alerte doivent être communiqués à toutes les localités exposées du voisinage pour permettre aux habitants de chercher un abri et de prendre des mesures de réduction des risques. Parmi les exemples positifs, il convient de citer les efforts déployés en Amérique latine, où les bulletins d'alerte émis par les pouvoirs publics et le soutien apporté aux dispositions prises juste avant la catastrophe ont contribué à limiter les dégâts. À Cuba, en 2004, des centaines de milliers de personnes ont été évacuées à l'approche de l'ouragan Charley, et il ressort des comptes rendus de la presse internationale que même si les dégâts se sont chiffrés à plus d'un milliard de dollars, dont 70 000 maisons endommagées, seules quatre ou cinq personnes ont péri. Diverses mesures ont été prises en Amérique centrale, en partie en réponse aux dévastations causées par l'ouragan Mitch en 1998, qui a touché plus de 1,2 million de personnes⁴³. Au Nicaragua, par exemple, en 2000, le Gouvernement a créé le système national de prévention, d'atténuation et d'intervention, qui intègre différents niveaux des pouvoirs publics, les acteurs sociaux et les comités municipaux et régionaux pour la prévention et l'atténuation des risques et met clairement l'accent sur la gestion des risques.

54. L'obligation de réduire les risques de catastrophe et les facteurs de vulnérabilité en assurant un minimum de droits de l'homme, par exemple en mettant en place des dispositifs d'alarme et d'évacuation, a été examiné par la Cour européenne des droits de l'homme. Selon sa décision dans le cas *Budaieva et autres auteurs contre Russie*⁴⁴, lorsqu'une catastrophe est prévisible et que l'État est en mesure de prévenir les menaces qu'elle fait peser sur la vie et les biens, il se doit de prendre les mesures appropriées en vertu de ses obligations en matière de droits de l'homme, au titre du droit à la vie et à la protection de la vie privée et des biens⁴⁵.

2. Réinstallation

55. Des populations peuvent être déplacées pour de courtes périodes en cas de catastrophes dues au changement climatique, telles que ouragans, tempêtes et inondations, et avoir la possibilité de regagner leur logement d'origine une fois le phénomène passé. Dans ce cas de figure, la réinstallation provisoire ne doit durer que le temps rigoureusement nécessaire et toutes les personnes déplacées doivent avoir le droit de regagner leur logement, sans discrimination.

56. Il convient d'évaluer toutes les options avant de procéder à des plans de réinstallation. Les États peuvent désigner une zone comme étant à haut risque et interdire d'y retourner uniquement « si la zone de retour est effectivement une zone à risque élevé et persistant pour la vie ou la sécurité, si les ressources qui y

⁴³ Caroline Moser et David Satterthwaite, Human Settlement Discussion Paper Series. Thème : *Climate Change and Cities* – 3, p. 22.

⁴⁴ *Budaieva & al. c. Russie*, Cour européenne des droits de l'homme, n° 15339/02.

⁴⁵ La Cour a invoqué les obligations découlant du droit à la vie et à la protection des biens, mais il est clair que le même argument s'appliquerait au droit à un logement convenable.

subsistent ne suffisent pas à la survie des personnes qui veulent rentrer chez elles, si la jouissance des droits de l'homme élémentaires ne peut leur être garantie, si toutes les autres mesures d'adaptation sont épuisées et si la situation dans la zone de retour ne peut plus être allégée par des mesures de protection »⁴⁶. Certaines politiques adoptées par des gouvernements au lendemain de catastrophes, qui ont consisté à ne pas autoriser le retour de personnes sinistrées et à faible revenu dans leurs zones d'origine, pour ensuite reconvertir celles-ci en zones résidentielles, commerciales ou industrielles à revenu plus élevé, sont particulièrement préoccupantes. Ainsi, après le tsunami, certains pays ont déclaré des segments du littoral « zone tampon », obligeant des villages à se déplacer, perturbant les moyens de subsistance et générant des tensions sociales, cependant que les entreprises de tourisme étendaient leurs activités sur les terres « vacantes ». Une vaste zone côtière comparable, où toute reconstruction devait être interdite, a également été proposée dans certaines parties d'autres pays au lendemain du tsunami »¹⁷.

57. La population touchée devra être consultée et associée à part entière à tout processus de déplacement et de réinstallation. Le déplacement permanent ne devrait jamais aboutir à une situation où les personnes concernées resteraient sans abri. Un autre logement (ou la subvention nécessaire, ou encore les versements en espèces) doit être fourni, selon ce que prévoient les normes internationales relatives aux droits de l'homme, à ceux qui autrement n'auraient pas accès à un logement convenable. Les critères reconnus pour qualifier un logement de convenable s'appliquent également à cette situation et sont notamment les suivants : a) sécurité légale de l'occupation, existence de services, matériaux, équipements et infrastructures, coût abordable, habitabilité, accessible aux groupes défavorisés, possibilités d'emploi, services de santé, écoles, garderies et autres services sociaux, tant en milieu rural qu'urbain, et logement culturellement adapté⁴⁷. Les zones de réinstallation doivent également être des zones sûres par rapport au risque de catastrophe naturelle. D'où la nécessité de procéder à une évaluation de ces zones en consultation avec la population touchée.

58. Les autres sites proposés à la population touchée doivent être convenables et ne pas être trop éloignés des endroits où l'on peut gagner sa vie. Ils devront être situés de telle sorte que la population ne soit pas obligée d'emprunter des moyens de transport de longue distance pour se rendre au travail, condition essentielle pour éviter que les mesures d'adaptation n'entraînent un accroissement des émissions de gaz à effet de serre et minent ainsi les efforts visant à atténuer le changement climatique.

59. Dans le contexte de la réinstallation, il convient de tenir compte en particulier des besoins des femmes. Ce sont elles en général qui s'occupent des enfants et du ménage et qui ont notamment à charge de trouver la nourriture, les moyens de combustion et l'eau, éventuellement plus coûteux dans les contextes de réinstallation. Elles rencontrent en outre un certain nombre de problèmes du fait qu'elles ne jouissent d'aucun droit d'occupation et de propriété et que, souvent,

⁴⁶ Haut-Commissariat des Nations Unies pour le réfugiés : « Forced displacement in the context of climate change: challenges for States under international law », 2009.

⁴⁷ Observation générale n° 4 : Le droit à un logement suffisant, énoncé à l'article 11, paragraphe 1, du Pacte international adopté par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels en 1991.

elles n'ont pas leur mot à dire dans le processus de reconstruction et de reconstitution de leurs moyens d'existence⁴⁸.

60. Dans le processus de reconstruction, les groupes pauvres disposent de moyens limités pour s'adapter. Ils n'ont généralement pas de couverture d'assurance et reçoivent moins de soutien de la part de l'État. Ils doivent être associés aux discussions concernant les processus de reconstruction et bénéficier d'un soutien direct s'il n'est pas possible de créer des conditions leur permettant d'accéder par leurs propres moyens à un logement et à des moyens d'existence convenables. Les compétences locales devraient également être prises en considération et perfectionnées.

61. Le processus de réinstallation devrait être considéré comme l'occasion de s'attaquer aux problèmes de développement à court et à long terme et de contribuer ainsi à la réduction de la pauvreté. Les conséquences des catastrophes engendrées par des conditions climatiques extrêmes traduisent aussi un échec du développement et ne sont pas dues aux seuls phénomènes naturels. Les mesures d'adaptation aux changements climatiques porteront aussi sur les sujets de préoccupation traditionnels en matière d'infrastructure urbaine, notamment le secteur du logement. Il s'agit aussi de reconnaître les aspects sociaux des politiques d'adaptation et la nécessité d'associer tous les acteurs, y compris les particuliers, les ménages et les communautés, à la définition et à la mise en œuvre de ces politiques.

3. Participation et autonomisation

62. Les personnes les plus exposées aux conséquences des inondations, des sécheresses et des tempêtes sont souvent celles qui vivent déjà dans la pauvreté et n'ont aucune garantie quant à la pleine réalisation de leurs droits. Les mesures prises par les États pour réagir aux changements climatiques posent aussi, dans certains cas, des difficultés particulières à cet égard.

63. La participation éclairée de ces personnes à l'élaboration, au niveau national – et local –, de mesures d'adaptation aux effets du changement climatique suppose que l'on fasse le nécessaire pour renforcer la capacité des populations nationales à participer à de telles décisions grâce à des actions de sensibilisation et de mobilisation. Une fois cette capacité en place, les communautés et les organismes de la société civile seront plus à même de participer à l'élaboration de stratégies nationales et locales et de veiller à ce qu'elles bénéficient à ceux qui ont le plus besoin de soutien. Grâce à cette démarche, ceux dont les droits sont directement menacés par les effets du changement climatique mais aussi par les mesures prises pour contrer ces effets, deviendront les principaux acteurs de la mise en œuvre des initiatives de planification urbaine et des projets de création de nouvelles infrastructures. Si les bénéficiaires des projets d'adaptation participent à leur élaboration et à leur mise en œuvre et si les administrations locales jouent un rôle moteur dans l'élaboration des projets, il y a de fortes chances que ces administrations seront plus attentives aux besoins des personnes vulnérables sur le plan des droits de l'homme et plus à même de renforcer efficacement aussi bien la capacité des communautés à faire face que la résistance des logements et des infrastructures.

⁴⁸ Caroline Moser et David Satterthwaite, *Human Settlement Discussion Paper Series*. Theme : Climate Change and Cities – 3, p. 12.

64. Pour mener à bien les projets d'adaptation, il faudrait, d'une part, se conformer aux normes et obligations relatives aux droits de l'homme en consultant les communautés concernées et en les associant à la conception de projets qui tiennent compte des besoins des femmes et, d'autre part, reconnaître les savoirs locaux. En vertu des droits de l'homme, il convient d'accorder une attention toute particulière aux groupes marginalisés et à ceux qui sont frappés de discrimination et d'exclusion. Ces initiatives doivent donc être culturellement adaptées⁴⁹ et éviter de contribuer à la violation d'autres droits de l'homme. Les mesures doivent être conçues de telle sorte que ces projets ne marginalisent pas davantage différents groupes ou n'offrent pas matière à déclencher un conflit. À cet égard, l'aide à l'adaptation devrait être accessible aux populations rurales et urbaines et à toutes les régions géographiques du pays qui sont touchées de manière similaire. Quand c'est possible, ces projets doivent offrir des avantages importants à tous les groupes de population. Dans d'autres cas, il convient que l'aide à l'adaptation soit conçue sur mesure, c'est-à-dire de manière à profiter à ceux qui sont souvent l'objet de discrimination, notamment les populations indigènes et les minorités ethniques, les femmes et les personnes handicapées⁵⁰.

V. Conclusions et recommandations

65. **Les effets liés aux changements climatiques ont toute une série d'incidences sur l'exercice effectif du droit de l'homme à un logement convenable. Ces incidences seront sérieuses, surtout pour les groupes à faible revenu et pour ceux qui vivent dans les pays ne disposant pas des ressources, infrastructures et capacités nécessaires pour protéger leurs populations.**

66. **La Rapporteuse spéciale estime que les zones urbaines sont les principaux acteurs dans la production de gaz à effet de serre et dans la mise en œuvre des stratégies de réduction des émissions, visant notamment à diminuer la dépendance par rapport aux combustibles à base de carbone. Cependant, il convient de prendre des mesures d'urgence pour réduire la vulnérabilité des populations urbaines aux effets des changements climatiques.**

67. **Les plus vulnérables aux effets des grandes tempêtes, inondations et sécheresses sont souvent ceux qui vivent déjà dans la pauvreté et dont les droits de l'homme sont les moins bien protégés. Des centaines de millions de citoyens vivent dans des bidonvilles, généralement situés dans les quartiers les plus dangereux, car exposés aux effets directs et indirects du changement climatique. Les bidonvilles ne disposent pas des infrastructures et services de base nécessaires pour protéger leurs habitants contre des catastrophes environnementales.**

⁴⁹ On peut citer l'exemple de Saint-Louis, Sénégal, où, après les inondations récurrentes du cimetière, l'administration locale a décidé de construire des murs de protection plutôt que de déplacer le cimetière, prenant ainsi en compte la sensibilité culturelle. Questionnaire envoyé par Habitat International Coalition sur le changement climatique et le droit à un logement convenable, consultable sur le site : www.hic-al.org. Informations fournies par Environmental Development Action in the Third World.

⁵⁰ German Watch, Brot für die Welt, and Diakonie, *Climate Change, Food Security and the Right to Adequate Food* (Stuttgart, octobre 2008).

68. Les effets des changements climatiques sont répartis de manière disproportionnée. Les populations et les nations les plus pauvres du monde, c'est-à-dire celles qui, d'une manière générale, ont contribué le moins aux émissions anthropiques de gaz à effet de serre, sont aussi les plus touchées par les conséquences du réchauffement planétaire.

69. Les défis posés par le changement climatique – ainsi que la série de questions soulevées dans le présent rapport – nécessiteront un complément d'analyse, et la Rapporteuse spéciale continuera de surveiller la situation. Cependant, elle souhaiterait proposer certaines recommandations préliminaires aux fins d'examen par l'Assemblée générale.

70. Les États doivent tenir leurs engagements vis-à-vis de l'atmosphère terrestre, à savoir réduire les émissions néfastes qui contribuent au réchauffement de la planète. Les pays industrialisés doivent montrer l'exemple en réduisant leur propre niveau d'émission et en aidant les pays moins avancés à opter pour des voies de développement à faible production de carbone.

71. Les États ont l'obligation de recourir à des mesures d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ses effets inévitables. En même temps, les États doivent s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme dans tous les domaines d'action, y compris les projets et mesures d'atténuation et d'adaptation. Ils doivent également veiller à ce que les mesures visant à protéger la population contre les effets des changements climatiques n'entraînent pas involontairement des violations d'autres droits de l'homme.

72. Une réponse efficace aux effets de l'évolution du climat passe par la coopération internationale. Certaines régions touchées affichent déjà des niveaux de vulnérabilité extrêmes et ne sont pas capables de faire face à ces effets avec leurs seules ressources, de sorte qu'elles dépendent de l'aide internationale pour s'adapter.

73. Lors de la planification et de la mise en œuvre des projets d'atténuation et d'adaptation, il convient de veiller à ce que les communautés concernées soient consultées et associées à la prise de décisions; les projets doivent tenir compte des besoins des femmes et le savoir local doit être reconnu. Il n'est pas question que les projets d'adaptation s'appuient sur des technologies qui ne seraient pas adaptées aux environnements locaux.

74. Les efforts d'adaptation aux changements climatiques devraient être centrés en priorité sur les besoins des plus vulnérables, d'où la nécessité de déterminer dans un premier temps les mesures à prendre aux fins de leur protection. Cela suppose la mise en place d'infrastructures de protection, la promotion de constructions de meilleure qualité moyennant un appui technique et des systèmes financiers appropriés, l'octroi de moyens pour aider ceux qui vivent dans des endroits dangereux à déménager vers des sites plus sûrs. À cet égard, il est indispensable que les pauvres des villes puissent accéder à des terres d'un coût abordable et bien situées, afin d'éviter que des établissements non structurés recommencent à se développer et que les pauvres aillent s'installer loin des zones où l'on peut gagner sa vie ou avoir des possibilités de développement humain.

75. La Rapporteuse spéciale n'est favorable aux plans de réinstallation qu'en tant qu'alternative en cas de situation extrême, lorsque la protection des

résidents ne peut être garantie dans des zones réputées à risque. À toutes les étapes de la réinstallation, il convient de respecter les normes relatives aux droits de l'homme, notamment le droit à un logement convenable, et d'associer tous les groupes concernés à la prise de décisions.

76. Les conséquences pour l'homme des catastrophes causées par des phénomènes climatiques extrêmes traduisent également un échec des politiques de développement et des mesures d'adaptation et ne sont pas imputables aux seuls phénomènes naturels. Aussi les processus de reconstruction devraient-ils être l'occasion de résoudre les problèmes de développement à court et à long terme, de contribuer ainsi à la réduction de la pauvreté et de renforcer l'exercice effectif des droits de l'homme.

77. La Rapporteuse spéciale considère que le changement climatique offre l'occasion de réfléchir et de débattre sur la manière d'améliorer les systèmes, politiques et programmes de logement, de manière à garantir un logement convenable pour tous. Elle entend approfondir les considérations relatives au droit à un logement convenable, estimant qu'elles devraient être intégrées aux efforts de réinstallation à grande échelle, de prévention et de reconstruction dans le contexte des catastrophes naturelles. Elle appelle de ses vœux des contributions et des discussions concernant les travaux futurs relevant de son mandat dans ces domaines.
