



# Assemblée générale

Distr. générale  
5 août 2011  
Français  
Original : anglais

---

## Soixante-sixième session

Point 69 (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**

## Droit à un logement convenable

### Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport présenté par la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination, M<sup>me</sup> Raquel Rolnik, en application de la résolution 15/8, paragraphe 2 h), du Conseil des droits de l'homme.

---

\* A/66/150.



## **Rapport de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit à un logement convenable**

### *Résumé*

Le présent rapport se concentre sur la réalisation du droit à un logement convenable après une catastrophe. Le rapport évalue les normes et directives en matière de droits de l'homme, pertinentes pour une approche de réponse aux catastrophes basée sur le droit à un logement convenable, et aborde certaines limitations existantes. Il traite des principales difficultés pour protéger et réaliser ce droit dans la réponse aux catastrophes : le manque d'attention pour les groupes vulnérables et défavorisés ou la discrimination à leur égard; la place exagérée accordée à la propriété privée et la difficulté connexe de discerner et résoudre la multiplicité des formes d'occupation en toute égalité dans les programmes de restitution et de relèvement; les risques de considérer la reconstruction après une catastrophe surtout comme une opportunité d'affaires ou de développement, qui profite à quelques-uns seulement; et les limitations des cadres existants de reconstruction et de relèvement. Le rapport conclut en esquisant les bases d'une approche de réponse aux catastrophes intégrant délibérément et complètement le droit à un logement convenable.

## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction .....	4
II. Évaluation du cadre juridique et politique applicable aux catastrophes naturelles .....	4
III. Discrimination et vulnérabilité : facteurs accentuant les conséquences des catastrophes et les réponses à y apporter. ....	7
A. Les groupes défavorisés sont les plus touchés par les catastrophes .....	8
B. Négligence et discrimination mises en lumière par les catastrophes .....	9
C. Réponses de relèvement faisant preuve de négligence ou de discrimination à l'égard des plus vulnérables. ....	9
IV. Reconnaître et protéger de la même façon toutes les formes d'occupation, de la restitution aux programmes de solutions durables .....	11
A. Vers une vaste notion de la restitution du logement et de la propriété .....	12
B. Reconnaissance des droits d'occupation en pratique, aux fins de solutions durables ...	14
V. Les catastrophes : une opportunité, pour qui? .....	16
A. Du réaménagement des zones côtières et des villes à l'externalisation de la reconstruction .....	16
B. Faire preuve de diligence raisonnable pour protéger le droit à un logement convenable .	18
VI. Relèvement et solutions durables : aborder tous les aspects du droit à un logement convenable .....	20
A. Focalisation abusive sur les maisons et la propriété. ....	20
B. Tenir compte du contexte plus vaste dans les opérations de secours et de relèvement ...	21
C. Dissocier l'urgence et le relèvement à long terme .....	22
VII. Conclusion .....	23
VIII. Recommandations .....	24
A. Cadre général : réponse aux catastrophes basée sur le droit à un logement convenable ..	24
B. Recommandations de suivi. ....	27

## **I. Introduction**

1. Le présent rapport se concentre sur la réalisation du droit à un logement convenable après les catastrophes. Il convient de le lire en même temps que le rapport présenté au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/16/42), dans lequel la Rapporteuse spéciale aborde des questions courantes concernant des situations après un conflit et une catastrophe.

2. Les situations après un conflit et une catastrophe présentent de nombreux points communs, mais certains défis sont propres à ces dernières et nécessitent des réponses différentes. La Rapporteuse spéciale a choisi de se concentrer sur les catastrophes, en raison du nombre croissant, dans le monde entier, de catastrophes aux effets dévastateurs sans précédent<sup>1</sup>, de la probabilité de voir se poursuivre cette tendance par suite des changements climatiques, de l'urbanisation rapide et de la croissance démographique, ainsi que des expériences et directives comparativement moins nombreuses pour résoudre les questions liées au droit à un logement convenable après une catastrophe, par rapport aux situations après un conflit<sup>2</sup>. La Rapporteuse spéciale a également eu l'occasion d'effectuer une visite de travail en Haïti (8-11 juin 2011) pour évaluer les opérations de secours et de reconstruction à la suite du tremblement de terre de janvier 2010, visite qui a grandement éclairé sa réflexion pour le présent rapport et souligné la nécessité de se concentrer sur les catastrophes<sup>3</sup>.

3. Le fait d'adopter une approche de reconstruction et de relèvement après une catastrophe basée sur le droit à un logement convenable a des conséquences significatives. La Rapporteuse spéciale s'inquiète de ce que les opérations de secours en cas de catastrophe et de relèvement ont adopté jusqu'à présent, avec des exceptions remarquables, une vision étroite de ce qu'est le droit à un logement convenable, conduisant parfois à des violations de ce droit. La section I du présent rapport évalue les normes pertinentes. Les sections II à V examinent les principales difficultés. Le rapport conclut en esquissant les bases d'une approche de réponse aux catastrophes, qui intègre délibérément et complètement le droit à un logement convenable, et recommande des mesures de suivi.

## **II. Évaluation du cadre juridique et politique applicable aux catastrophes naturelles**

4. Il existe une série de normes et directives pertinentes pour assurer le droit à un logement convenable après une catastrophe, mais elles sont souvent comprises et appliquées de manière fragmentée<sup>4</sup>. Il y a également d'autres limitations, plus spécifiques, comme nous le verrons.

---

<sup>1</sup> Base de données internationale des catastrophes, <http://www.emdat.be>.

<sup>2</sup> En l'absence d'exemples documentés en situation de catastrophe, le présent rapport s'inspire d'exemples de situations après un conflit, pertinentes et applicables aux situations après une catastrophe.

<sup>3</sup> La Rapporteuse spéciale tient à réitérer ses remerciements à la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, au Haut-Commissariat aux droits de l'homme et à ONU-Habitat, qui ont facilité sa visite.

<sup>4</sup> Les défis en matière de droits de l'homme dans les situations de conflit et après conflit bénéficient d'une plus grande attention et les normes pertinentes ont été examinées de façon

5. Le droit à un logement convenable est très clairement reconnu par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 11). Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné l'importance d'interpréter le droit en termes généraux, identifiant sept aspects du droit que les États doivent réaliser progressivement : la sécurité d'occupation, l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures, la capacité de paiement, l'habitabilité, la facilité d'accès, la localisation et le respect du milieu culturel<sup>5</sup>. Tous ces aspects et les protections relatives à l'expulsion et la relocalisation issues du droit<sup>6</sup> sont pertinents pour la réponse aux catastrophes, au même titre que les principes des droits humains de participation, de non-discrimination et d'égalité<sup>7</sup>.

6. Pourtant, les conseils relatifs aux situations de catastrophe accordent peu d'attention au droit à un logement convenable. Les références au droit sont limitées et il se réduit à la nécessité de fournir un abri, un logement ou aux aspects de protection<sup>8</sup>. Les quelques tentatives d'aborder le droit d'une manière plus complète se bornent à des conseils d'organisations individuelles, sans prendre la forme de politiques faisant autorité et largement appliquées<sup>9</sup>. De même, à de notables exceptions près, les mécanismes de protection des droits de l'homme des Nations Unies n'abordent pas les spécificités des situations de catastrophe et de leurs effets sur l'exercice du droit à un logement convenable ou d'autres droits de l'homme et s'en tiennent à des généralités<sup>10</sup>.

7. Au lieu de cela, la plupart des initiatives pour faire face aux catastrophes dans une optique des droits de l'homme sont destinées à des groupes spécifiques, en particulier les réfugiés et les personnes déplacées dans leur propre pays. Les principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays sont essentiels à cet égard. Ils sont considérés comme un cadre international important pour la protection des personnes déplacées dans leur propre pays, à la fois après les conflits et les catastrophes<sup>11</sup>. Dans un premier temps, l'attention portait sur la protection des personnes déplacées dans leur propre pays dans les situations de conflit et d'après-conflit, mais ces dernières années, des directives opérationnelles et de politiques ont été élaborées également pour faire face aux catastrophes

---

plus détaillée que dans les situations d'après catastrophe. Outre les normes étudiées ici, les réponses après un conflit s'inspirent également du droit international humanitaire, du droit des réfugiés et des normes relatives aux recours et à la réparation.

<sup>5</sup> Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 4 sur le droit à un logement suffisant.

<sup>6</sup> Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 7, sur les évictions forcées; Principes de base de directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement (A/HRC/4/18, Annexe 1).

<sup>7</sup> La participation a été abordée dans le rapport précédent au Conseil des droits de l'homme. La section III du présent rapport examine la non-discrimination.

<sup>8</sup> Par exemple, les directives opérationnelles concernant la protection des personnes en situation de catastrophe naturelle du Comité permanent interorganisations font référence au logement convenable sous C.2.1, mais pas dans d'autres dispositions éventuellement pertinentes.

<sup>9</sup> Voir Erica Harper, *International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations*, (Rome, Organisation internationale de droit du développement, 2009).

<sup>10</sup> Le représentant du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme des personnes déplacées compte parmi les exceptions. Voir les observations des organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments internationaux et les procédures spéciales, Index universel des droits de l'homme, <http://www.universalhumanrightsindex.org/en/index.html>.

<sup>11</sup> La base de données juridique sur les principes directeurs atteste leur large reconnaissance. Voir <http://www.idpguidingprinciples.org>.

naturelles, élargissant le champ d'application à toutes les personnes touchées par les catastrophes, y compris les personnes déplacées dans leur propre pays, sans se limiter à celles-ci. Les directives opérationnelles du Comité permanent interorganisations (CPI) concernant la protection des personnes après une catastrophe naturelle (IASC Committee Guidelines) est un document important à cet égard<sup>12</sup>. Ces directives et les principes directeurs susmentionnés reconnaissent aux personnes déplacées à la suite d'un conflit ou d'une catastrophe le droit à des solutions durables, notamment le retour dans leur foyer ou lieu de résidence habituelle (et, en guise de condition essentielle d'un retour durable, à se voir restituer leur logement ou leur terre), à la relocalisation dans un autre endroit ou à l'intégration locale<sup>13</sup>.

8. Les principes de 2005 concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées (« principes de Pinheiro »)<sup>14</sup> vont plus loin en reconnaissant un « droit à restitution » distinct (couvrant le logement, la terre et/ou autres biens) pour les réfugiés et les personnes déplacées<sup>15</sup>. Une question importante est de savoir si les principes de Pinheiro s'appliquent après une catastrophe. Il semble que l'intention ait été qu'ils s'appliquent, dans la mesure où l'idée centrale qui sous-tend le principe 1.2 est que toutes les personnes déplacées – indépendamment de la raison de leur déplacement – sont dans la même situation et ont le droit de retourner dans leur lieu de résidence habituelle et donc à restitution. Sur cette base, certains estiment que les principes sont applicables à toutes les situations de catastrophe naturelle<sup>16</sup>. D'autres indiquent toutefois que les principes se limitent explicitement aux personnes « arbitrairement ou illégalement privées » de leur logement, de leur terre ou de leur lieu de résidence habituelle après déplacement<sup>17</sup>.

9. Cela ne veut pas dire que les principes de Pinheiro ne portent pas sur les situations de catastrophe naturelle. Premièrement, ils s'appliquent intégralement dans les cas de privation arbitraire ou illégale, ou de destruction des logements ou des terres après une catastrophe, y compris sans doute, quand les personnes déplacées se voient refuser le droit de rentrer chez elles (voir section IV ci-dessous) et dans les cas de carences déraisonnables de l'État en matière de préparation et d'atténuation des catastrophes ou de systèmes d'alerte précoce<sup>18</sup>. Deuxièmement, en

<sup>12</sup> Publié pour la première fois en 2006, une version révisée a été publiée en 2011.

<sup>13</sup> Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, principe 28; directives du Comité permanent interorganisations, D.2.2, D.2.3.

<sup>14</sup> Sous-Commission pour la protection et la promotion des droits de l'homme, résolution 2005/21.

<sup>15</sup> Principe 2.2. Voir également le débat apparemment non réglé pour savoir s'il y a un droit autonome à la restitution de propriété au titre du droit international : Malcolm Langford et Khulekani Moyo, « Right, remedy or rhetoric? Land Restitution in International Law », *Nordic Journal of Human Rights* vol. 28, n° 2 (2010). Aux fins du présent rapport, cependant, la Rapporteuse spéciale se réjouit que le droit à la restitution de propriété soit un élément essentiel du droit à un recours et à réparation et du droit des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à retourner dans leur lieu d'origine et de résidence habituelle.

<sup>16</sup> Harper, *International Law*, chapitre 4 (voir note de bas de page 9 ci-dessus).

<sup>17</sup> Principe 1. Voir notamment, Charles Gould, « The Right to housing recovery after natural disasters », *Harvard Human Rights Journal* vol. 22 (2009); Rebecca Barber, « Protecting the right to housing in the aftermath of natural disaster: standards in international human rights law », *International Journal of Refugee Law*, vol. 20, numéro 3 (2008).

<sup>18</sup> Cour européenne des droits de l'homme, Budayeva et autres c. Russie, 29 septembre 2008; Cour suprême du Pakistan, en cause de la Commission des inondations, 7 juin 2011, disponible sur <http://www.supremecourt.gov.pk/web/page.asp?id=735> (consulté le 24 juillet 2011).

tant que spécification des normes existantes relatives aux droits des personnes déplacées et des réfugiés de rentrer dans leurs foyers, les principes donnent une orientation appropriée quant à la façon de gérer au mieux les questions techniques et juridiques liées à la restitution du logement, des terres et des biens, orientation qui a, depuis, été transposée dans les politiques et la pratique.

10. Dès lors, une approche de la réponse aux catastrophes qui intègre pleinement le droit à un logement convenable doit combiner tous les ensembles de normes et principes ci-dessus, et avoir pour base les différents éléments du droit à un logement convenable. Les recommandations faites dans la dernière section du présent rapport proposent d'intégrer ces normes dans un cadre consolidé, conceptuel et opérationnel.

### **III. Discrimination et vulnérabilité : facteurs accentuant les conséquences des catastrophes et les réponses à y apporter**

11. La vulnérabilité est largement considérée comme un élément important de la gestion et de la réduction des risques de catastrophe<sup>19</sup>. Les plus vulnérables, notamment ceux qui vivent en situation de pauvreté ou n'ont pas de sécurité d'occupation, sont plus susceptibles d'habiter dans des endroits sujets aux catastrophes. Ils courent aussi un plus grand risque de déplacement et de perte de leurs moyens de subsistance en cas de catastrophe, et ils auront plus de difficultés à se remettre de la catastrophe.

12. Souvent, la vulnérabilité est aggravée par la discrimination directe ou indirecte, qui influence la capacité des personnes et des collectivités à se protéger des catastrophes et à se relever. La pertinence de la discrimination pour les catastrophes et la réponse aux catastrophes peut ne pas apparaître immédiatement. On peut considérer en effet que le terme « catastrophe naturelle » exclut la responsabilité, ce qui à son tour peut sous-entendre l'impossibilité de discrimination. Pourtant, il est largement admis que l'ampleur des conséquences et la répartition des pertes dues aux dangers naturels sont en grande mesure anthropiques (voir A/60/227). La préparation, l'atténuation et la réponse aux catastrophes sont toutes sujettes à ou conditionnées par l'action ou l'omission de l'État et peuvent dès lors être discriminatoires.

13. Les principes d'égalité et de non-discrimination sont solidement ancrés dans le droit international des droits de l'homme. La prise en considération de la non-discrimination et de l'égalité oblige les gouvernements et les organisations d'aide à faire particulièrement attention aux vulnérabilités et aux inégalités avant les catastrophes, ainsi qu'à résoudre les inégalités et protéger les plus vulnérables après une catastrophe. Les organes conventionnels des Nations Unies notent que même en période de contraintes financières rigoureuses – comme c'est généralement le cas après une catastrophe – les États ont une obligation spécifique de protéger les membres vulnérables de la société<sup>20</sup>. Les États doivent également prendre des

<sup>19</sup> Voir 6A résolution 64/200.

<sup>20</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 3 sur la nature des obligations des États parties, article 2 (1) du Pacte. Voir également les observations finales du Comité des droits de l'enfant concernant les catastrophes, par exemple, CRC/C/MOZ/CO/2,

mesures spéciales pour assurer aux groupes défavorisés la jouissance pleine et égale de leurs droits humains<sup>21</sup>. Après une catastrophe, ces mesures pourraient se traduire par une aide spéciale pour favoriser le retour des groupes les plus vulnérables ou trouver une terre ou un logement pour les familles qui en sont privées.

#### **A. Les groupes défavorisés sont les plus touchés par les catastrophes**

14. Quand l'ouragan Katrina s'est abattu sur La Nouvelle-Orléans en 2005, les Afro-Américains et les pauvres (deux catégories qui se confondaient largement)<sup>22</sup> ont été les plus touchés par la dévastation, parce qu'ils habitaient pour la plupart dans les quartiers les plus bas de la ville, plus susceptibles d'inondation. En outre, une grande partie de la population de la zone métropolitaine (généralement pauvre) n'avait pas les moyens de fuir les inondations<sup>23</sup>. Les conséquences spécifiques et les coûts de l'ouragan étaient donc intrinsèquement liés à des schémas préexistants en matière sociale, économique et d'affectation des terres, directement liés aux politiques du logement et de planification urbaine.

15. Au Honduras, les groupes les plus durement touchés par le passage de l'ouragan Mitch en 1998 ont été les femmes, les paysans et les autochtones pauvres, dont beaucoup vivaient en situation d'insécurité d'occupation et dans des zones vulnérables exposées aux vents forts, aux inondations et aux glissements de terrain (voir A/HRC/16/42, par. 32). En Colombie, les inondations de 2010 et 2011 auraient le plus durement frappé les personnes déplacées par suite de conflit, en particulier les autochtones et les Afro-Colombiens, qui tendent à habiter dans des zones reculées, exposées à la violence de groupes armés<sup>24</sup>.

16. Au lendemain des inondations de 2010 au Pakistan, il a été admis que la population pauvre et vulnérable était plus touchée par la catastrophe, parce qu'elle n'a pas de biens ni de filets de sécurité. Les personnes déplacées à la suite des inondations et qui avaient perdu leurs biens et leurs moyens de subsistance étaient pour la plupart des ouvriers et des locataires sans terre, vivant dans des logements non permanents ou semi-permanents<sup>25</sup>.

---

CRC/C/PHL/CO/3-4.

<sup>21</sup> Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, article 1 (4); Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, article 4.

<sup>22</sup> Quelque 84 % de la population pauvre de la ville consistaient en Afro-Américains. The Brookings Institution, « New Orleans after the storm: lessons from the past, a plan for the future » (2005), p. 6.

<sup>23</sup> Ibid., p. 13.

<sup>24</sup> Elizabeth Ferris et Daniel Petz, *A Year of Living Dangerously: A Review of Natural Disasters in 2010*, Londres, The Brookings Institution – London School of Economics (2011), p. 19. La Rapporteuse spéciale se félicite des informations reçues du Gouvernement de Colombie concernant l'éventail des actions entreprises pour lutter contre les effets de La Niña, notamment la création du « Fondo de Adaptación » chargé d'identifier et de gérer les projets destinés à trouver des solutions durables, notamment des stratégies d'atténuation et de prévention.

<sup>25</sup> Gouvernement du Pakistan, Banque asiatique de développement et Banque mondiale, *Pakistan Floods 2010: Preliminary Damage and Needs Assessment*, p. 68; Oxfam, *Land Rights and the Indus Flood, 2010-2011: Rapid Assessment and Policy Review*, Oxford, Oxfam GB (2011). La Rapporteuse spéciale prend note de l'ampleur des difficultés auxquelles le Gouvernement doit



## **B. Négligence et discrimination mises en lumière par les catastrophes**

17. Le séisme en Haïti a exacerbé et mis en lumière un problème relativement invisible jusqu'alors, à savoir la misère qui caractérisait les zones d'habitation informelles où vit la majorité de la population de Port-au-Prince<sup>26</sup>. Ces zones d'habitation, comme beaucoup d'autres ailleurs, s'étaient créées spontanément et n'avaient jamais été reconnues officiellement par les autorités. Elles n'avaient que peu ou pas d'accès à l'infrastructure et aux services de base. Après le tremblement de terre, beaucoup de ces résidents sont allés dans les camps, parce que leurs maisons ou leurs quartiers étaient détruits ou endommagés, ou pour recevoir une aide alimentaire ou médicale, participer aux programmes travail contre rémunération, faire des économies de loyer (dans le cas des locataires) ou dans l'espoir de recevoir une maison.

18. Seize mois après le séisme, il y avait toujours 634 000 personnes dans plus de 1 000 camps. Les observateurs notent que la population des camps diminue plus lentement qu'en 2010, ce qui donne à penser que les gens n'avaient pas d'autre endroit où aller, ou étaient d'avis que, malgré la précarité de leur situation dans les camps, elle était meilleure que leur situation d'origine<sup>27</sup>. Le tremblement de terre a donc mis en lumière des schémas de longue date en matière de discrimination et de négligence. Les catastrophes dans d'autres endroits ont les mêmes effets<sup>28</sup>.

## **C. Réponses de relèvement faisant preuve de négligence ou de discrimination à l'égard des plus vulnérables**

19. En faisant preuve de négligence ou de discrimination directe à l'égard de certains groupes, les opérations de relèvement peuvent perpétuer voire renforcer les schémas préexistants de vulnérabilité et de marginalisation. C'est souvent le cas des femmes. Après le tsunami de 2004 dans l'océan Indien, il a été signalé que la réponse internationale favorisait souvent « les moins mal lotis et/ou les mieux à même de s'exprimer... tout en marginalisant ceux qui avaient peu de biens, en particulier les femmes »<sup>29</sup>. Par exemple, les efforts et les politiques d'aide excluaient les femmes de l'aide aux moyens de subsistance et affaiblissaient directement, dans certains cas, les droits antérieurs des femmes, notamment leur droit au logement ou à la terre dans les communautés matrilineaires<sup>30</sup>. Quand les

---

faire face, ainsi que de ses efforts pour gérer les secours et le relèvement, en particulier le lancement de la Watan Card qui, comme elle ne fait aucune discrimination entre les propriétaires fonciers et ceux qui n'ont pas de terres, a encouragé tout le monde à rentrer chez soi.

<sup>26</sup> On estime qu'avant le tremblement de terre, 80 % de la population de Port-au-Prince vivaient dans des zones d'habitations informelles, sur 20 % seulement du territoire.

<sup>27</sup> Organisation internationale pour les migrations, Displacement tracking matrix (outils de suivi des déplacements des populations), mai 2011.

<sup>28</sup> Voir Oxfam, *Land Rights and the Indus Flood*, p. 3 (voir note 25 ci-dessus).

<sup>29</sup> John Telford et John Cosgrove, *Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami, Synthesis Report*, Londres, Tsunami Evaluation Coalition, 2006, p. 104.

<sup>30</sup> Michael Lyons et Theo Schilderman, eds *Building Back Better: Delivering People-Centred Housing Reconstruction at Scale* (Londres, Practical Action, 2010) (en ce qui concerne les communautés au Sri Lanka); ActionAid, « Tsunami response: a human rights assessment », (2006), pp. 43-47.

femmes souffrent aussi d'insécurité d'occupation – comme c'est souvent le cas parce que leur accès au logement et à la terre dépend généralement d'une relation avec un homme ou parce qu'elles sont confrontées à des obstacles supplémentaires en tant que seul chef du ménage –, elles sont particulièrement vulnérables<sup>31</sup>.

20. La réponse aux catastrophes s'avère très différente selon qu'elle concerne la situation de propriétaires individuels, officiellement enregistrés ou celle de ceux qui avaient d'autres modes d'occupation. On observe que dans la plupart des programmes de reconstruction des logements, les documents d'occupation et la preuve légale des droits sont des conditions préalables pour déterminer l'éligibilité d'un bénéficiaire, ce qui a pour conséquence d'exclure les plus pauvres et les plus vulnérables, notamment ceux qui résident dans les zones d'habitation informelles et qui ont des droits fonciers temporaires ou informels<sup>32</sup>. Dans plusieurs pays, les squatters et locataires déplacés sont souvent exclus des programmes de logements permanents destinés à remplacer les biens des propriétaires<sup>33</sup>.

21. On observe des limitations comparables dans les évaluations des besoins après une catastrophe. Les conditions relatives à l'occupation et à la propriété foncière peuvent être examinées et reconnues comme importantes au niveau du principe, mais en pratique, elles ne sont pas toujours reprises dans les politiques, les stratégies et les priorités sectorielles. Ainsi, dans l'évaluation des besoins réalisée par les institutions financières internationales et le Gouvernement du Pakistan après les inondations, la stratégie de reconstruction et de logement proposée ne faisait aucune mention des problèmes de propriété foncière ou d'occupation et se concentrait uniquement sur les techniques et les coûts de la reconstruction de logements. En outre, les priorités des politiques pour d'autres secteurs relatifs à la terre, notamment l'agriculture, auraient favorisé les propriétaires terriens<sup>34</sup>.

22. Souvent, de multiples facteurs de vulnérabilité et de discrimination ont un effet aggravant. Les réponses du Gouvernement fédéral et des Gouvernements des États après l'ouragan Katrina aux États-Unis faisaient généralement défaut pour aider les locataires à faibles revenus – principalement des Afro-Américains – et surmonter les obstacles qui les empêchaient d'avoir accès à un logement abordable<sup>35</sup>. En dépit d'un programme fédéral de bons de logement, en pratique, les

<sup>31</sup> Après l'ouragan Katrina, les femmes ont été particulièrement touchées par le manque de logements abordables ou du secteur public, dans la mesure où avant l'ouragan, elles étaient à la tête de la majorité des ménages des logements subventionnés et du secteur public. Voir Ferris et Petz, *A Year of Living Dangerously* (voir note 24 ci-dessus).

<sup>32</sup> Voir *World Reconstruction Conference: Recovering and Reducing Risks after Natural Disasters. Proceedings* (Genève, mai 2011), p. 31.

<sup>33</sup> Voir le rapport de l'envoyé spécial des Nations Unies pour l'après-tsunami, William J. Clinton, « Key propositions for building back better » (2006); Hakan Arslan et Cassidy Johnson, « Turkey: can small actors overcome the absence of state will? », dans *Building Back Better: Delivering People-Centered Housing*, Lyons et Schilderman, eds (voir note 30 ci-dessus).

<sup>34</sup> Oxfam, *Land Rights and the Indus Flood*, pp. 24 et 25 (voir note 25 ci-dessus); Gouvernement du Pakistan et autres, *Pakistan Floods 2010*, annexes sur le logement, l'agriculture et le secteur financier (voir note 25 ci-dessus). Voir également la section III du présent rapport pour un examen des évaluations d'occupation et des terres.

<sup>35</sup> Voir Groupe consultatif sur les expulsions forcées, *Mission report to New Orleans*, 26-31 juillet 2009 et A/HRC/13/20/Add.4, par. 30. Un total de 90 % des quartiers où prévalaient les logements du secteur public étaient peuplés par des Afro-Américains dont 80 % étaient des locataires dans ces quartiers. Voir Ferris et Petz, *A Year of Living Dangerously*, p. 74 (voir note 24 ci-dessus).

familles qui avaient des bons de location avaient du mal à trouver des logements à louer. Les raisons étaient notamment la pénurie de logements du secteur public et à louer (à cause des dégâts causés par l'ouragan, mais aussi de décisions ultérieures de réduire massivement les logements du secteur public), les augmentations de loyer, la discrimination par les propriétaires fonciers<sup>36</sup>, la lenteur de la construction de logements locatifs et la décision des États du golfe de consacrer la majeure partie des fonds fédéraux à la réparation des logements des propriétaires plutôt que des logements locatifs<sup>37</sup>. Vu la possibilité très limitée de louer, nombre de familles ont été empêchées *de facto* de rentrer dans leurs anciennes villes et leurs anciennes maisons<sup>38</sup>, ce qui s'est traduit par une augmentation du sans-abrisme<sup>39</sup>.

23. Les exemples ci-dessus montrent que la discrimination, au même titre que la vulnérabilité, pèse lourdement sur l'impact des catastrophes et la réponse à y apporter. La discrimination basée sur le statut d'occupation met en lumière un problème plus vaste, à savoir la répugnance ou l'incapacité des gouvernements, ainsi que des organisations internationales et nationales à reconnaître de manière adéquate tous les modes d'occupation et à les protéger de la même façon.

#### **IV. Reconnaître et protéger de la même façon toutes les formes d'occupation, de la restitution aux programmes de solutions durables**

24. La Rapporteuse spéciale note la centralité de la sécurité d'occupation dans le droit à un logement convenable. La sécurité d'occupation n'équivaut pas à un droit à la propriété privée<sup>40</sup> et ne se limite pas non plus à l'attribution de titres légaux officiels. Outre la propriété privée, il y a une multiplicité de modes d'occupation légitimes<sup>41</sup>, comme les logements locatifs du secteur public ou privé, la copropriété, la location, l'occupation ou la location de terres ou de propriétés dans les zones d'habitation informelles et d'autres droits d'usager ou d'occupation, en vertu d'arrangements coutumiers ou traditionnels plus ou moins officiels<sup>42</sup>. Il s'ensuit que

<sup>36</sup> La Rapporteuse spéciale se félicite des informations reçues par le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et concernant les mesures prises par le Gouvernement, entre autres par le Département du logement et du développement urbain, pour lutter contre la discrimination au logement par les acteurs publics et privés, et notamment ses mesures pour lutter contre la discrimination systématique due aux ordonnances restrictives de zone ou de location qui constituent une discrimination à l'égard des Afro-Américains, comme les ordonnances adoptées par la paroisse St Bernard après l'ouragan.

<sup>37</sup> United States Government Accountability Office, *Disaster Housing: FEMA needs more detailed guidance and performance measures to help ensure effective assistance after major disasters*, 2009, pp. 11-13; « 4 Years After Katrina: Housing crisis continues, low-income renters face discrimination », *Facing South*, 21 août 2009.

<sup>38</sup> Ferris et Petz, *A Year of Living Dangerously*, p. 74 (voir note 24 ci-dessus).

<sup>39</sup> Groupe consultatif sur les expulsions forcées, *Mission report* p. 5 (voir note 35 ci-dessus).

<sup>40</sup> Dans certains cas, la propriété privée peut en fait ne pas être le moyen le plus approprié d'assurer l'occupation. Voir A/HRC/10/7.

<sup>41</sup> Voir commentaires sur le rapport de la Rapporteuse spéciale (A/HRC/16/42/2010) par les délégations en appui à ce point de vue, Conseil des droits de l'homme, seizième session.

<sup>42</sup> La Rapporteuse spéciale note la catégorisation par les organisations humanitaires de « six modes d'occupation », qui reconnaît la nécessité de prendre en considération d'autres modes d'occupation aussi. Nations Unies et Centre d'abri, *Shelter After Disaster* (2010), p. 107.

seule une minorité de victimes des catastrophes naturelles peut en réalité avoir un droit de propriété individuel, officiellement enregistré, à un logement ou une terre.

25. Néanmoins, la Rapporteuse spéciale s'inquiète que la politique et la pratique dans les contextes d'après-catastrophe soient axées sur la propriété privée individuelle, comme indiqué dans la section III ci-dessus. La section IV se concentrera sur la politique et les pratiques relatives à la restitution et, plus généralement, aux solutions durables et à la reconstruction, pour illustrer les tensions entre la propriété individuelle et d'autres modes d'occupation dans la pratique.

## **A. Vers une vaste notion de la restitution du logement et de la propriété**

26. Le droit à la restitution du logement et de la propriété est le plus spécifiquement exposé en détail dans les principes de Pinheiro. Lors de leur adoption, ces principes répondaient à un besoin manifeste de lignes directrices concernant les procédures et les mécanismes nécessaires pour permettre la restitution de biens. Aujourd'hui, comme des programmes de retour et de restitution ont été mis en œuvre dans les contextes les plus divers, il est temps de réfléchir aux principes et de les réinterpréter à la lumière de ces pratiques.

27. Les principes, avec leur formulation spécifique, et les mécanismes suggérés pour déterminer les revendications de biens ou de terrain ne sont pas entièrement clairs en ce qui concerne la reconnaissance de tous les types de droits d'occupation. Certains ont une idée large des principes<sup>43</sup>, mais d'autres les critiquent en disant qu'ils sont exagérément centrés sur la propriété individuelle et les cas de revendications officielles et enregistrées. En reprenant « les droits des locataires et autres non-propriétaires » dans une disposition distincte (principe 16), on pourrait considérer que les principes remettent en question le fait qu'ils soient sur pied d'égalité avec les propriétaires de biens individuels. De même, il faut éclaircir l'appel lancé dans le même principe à la reconnaissance par les mécanismes de restitution des biens « dans la plus grande mesure possible » de ceux qui ont des droits au logement et à la terre, autres que la propriété officielle, bien que cela puisse être considéré comme une suggestion pratique plutôt que des restrictions aux droits des non-propriétaires<sup>44</sup>.

28. Il convient aussi de lire les principes en tenant compte du contexte particulier dans lequel ils ont été élaborés. Tout en s'inspirant de plusieurs sources, ils ont été façonnés par l'expérience des mécanismes de restitution officiels utilisés à l'époque, en particulier en Bosnie-Herzégovine – un contexte en grande partie d'enregistrement officiel de propriété privée et de ce que le droit yougoslave appelait des appartements « collectifs »<sup>45</sup>. Comme d'autres, le mécanisme de restitution en Bosnie-Herzégovine a été critiqué parce qu'il faisait peu de choses

<sup>43</sup> Voir Langford et Moyo, « Right, Remedy or Rhetoric? », pp. 148 et 149 (voir note 15 ci-dessus).

<sup>44</sup> Voir également la reconnaissance des droits de possession des communautés traditionnelles et autochtones, principe 15.3, distinct du principe 16.

<sup>45</sup> Voir <http://www.ohr.int/plip>; Norbert Wühler et Heike Niebergall, eds, *Property Restitution and Compensation: Practices and Experiences of Claims Programmes* (Genève, Organisation internationale pour les migrations, 2008).

pour ceux qui n'étaient pas propriétaires ou n'avaient pas de titres officiels reconnus et parce qu'il était incapable de traiter des systèmes informels, complexes d'occupation avec une multiplicité de droits coutumiers, d'État ou religieux<sup>46</sup>.

29. La Rapporteuse spéciale indique que la restitution du logement et de la propriété doit s'entendre comme étant la restitution de tout droit d'occupation d'un logement ou d'une terre avant une catastrophe, indépendamment du statut d'occupation ou de l'enregistrement officiel ou non de la terre ou du logement. La loi sud-africaine relative à la restitution des droits fonciers (Restitution of Land Rights Act) et les récents conseils opérationnels pour les solutions durables sont des exemples d'une telle approche<sup>47</sup>. Sans préjuger d'une étude plus approfondie et d'un éclaircissement de leurs dispositions, il faut systématiquement considérer que les principes de Pinheiro englobent un large éventail de situations et de droits d'occupation. Plusieurs éléments des principes témoignent d'une conception expansive de la restitution, notamment par l'utilisation systématique des termes « logement, terre et propriété » au lieu du seul terme de propriété<sup>48</sup>.

30. Cette notion plus large de la restitution se fonde sur les obligations de l'État associées au droit à un logement convenable pour respecter et assurer la sécurité d'occupation pour tous, indépendamment du mode d'occupation. L'approche reconnaît comme titulaires de droits tous ceux qui ne sont pas propriétaires individuels de propriétés officiellement enregistrées. Les besoins après une catastrophe et un conflit varient selon le contexte, mais la typologie des obligations en matière de droits de l'homme reste la même. La restitution de propriété doit être examinée et mise en œuvre dans cette optique.

31. Il faut en outre examiner les conséquences pratiques de cette conception expansive de la restitution dans le cadre du droit à un recours en vue de formuler des conseils pour plusieurs scénarios<sup>49</sup>. Aux fins du présent rapport cependant et compte tenu de l'évaluation éclairée des principes de Pinheiro en ce qui concerne les situations de catastrophe (voir section II ci-dessus), la restitution de propriété sera généralement une condition du retour et d'autres solutions durables, et non un recours légal. Il importe donc de comprendre la légitimité égale de tous les modes d'occupation non seulement pour la restitution, mais plus encore pour les efforts visant à assurer le relèvement et des solutions durables. Dans ces cas, les États ainsi que les organisations internationales doivent évaluer les droits d'occupation de toutes les personnes touchées par les catastrophes et prendre des mesures pour

<sup>46</sup> Rhodri Williams, « Post-conflict property restitution in Bosnia: balancing reparations and durable solutions in the aftermath of displacement », présenté au symposium international de TESEV sur le déplacement à l'intérieur du pays en Turquie et à l'étranger, Istanbul, décembre 2006; Conor Foley, Ingunn Sofie Aursnes, « Land, housing and property restitution after conflict: principles and practice », *Humanitarian Exchange Magazine* (2005) ex, p. 2. Conseil norvégien pour les réfugiés, dans le tribunal spécial de restitution de la propriété en Afghanistan, 2005.

<sup>47</sup> Bureau du président, n° 22 de 1994, Restitution of Land Rights Act, chapitre I (1) xi; Comité permanent interorganisations, *Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*, Washington, D.C., The Brookings Institution (2010), p. 35.

<sup>48</sup> Voir également les principes 8 et 15.2; E/CN.4/Sub.2/2005/17/Add.1, par. 62; Langford et Moyo, « Right, Remedy or Rhetoric? » (voir note 15 ci-dessus).

<sup>49</sup> Y compris dans les situations où les droits d'occupation sont basés uniquement sur l'usage ou quand la restitution est matériellement impossible, comme dans les cas où les locataires sont dans l'impossibilité de retourner dans leur lieu de résidence ou quand les sites d'origine ont disparu ou sont déclarés *non-aedificandi* après la catastrophe.

protéger et assurer la sécurité d'occupation après une catastrophe, dans l'ancien lieu de résidence ou ailleurs, si les personnes ne peuvent ou ne veulent pas retourner chez elles<sup>50</sup>. En outre, en vertu du principe de non-discrimination et d'égalité, les États et les organisations internationales doivent accorder l'aide par priorité à ceux qui ont la plus grande insécurité d'occupation et renforcer la sécurité d'occupation pour ceux qui ont une occupation faible, ambiguë ou précaire, responsabilité souvent négligée dans les opérations de secours et de relèvement.

## **B. Reconnaissance des droits d'occupation en pratique, aux fins de solutions durables**

32. Les institutions internationales se sont montrées réticentes à investir dans les lieux de retour ou de relocalisation où l'occupation des terres n'est pas claire et si les dispositions légales et coutumières dont peuvent se prévaloir les revendications au logement ou à la terre sont diversifiées et parfois contradictoires. À cet égard, la reconstruction dans les zones urbaines peut être particulièrement difficile, dans la mesure où ces zones se caractérisent souvent par des problèmes complexes d'occupation et de propriété du terrain.

33. Cet état d'esprit est manifeste dans de nombreuses organisations actives en Haïti. Comme il ressort d'une évaluation :

L'état des marchés du terrain est chaotique et profondément anarchique. Les registres de propriété foncière sont inexistants ou ambigus. En l'absence de titre foncier clair pour une parcelle de terrain ou d'accord écrit d'un propriétaire vérifié, il est difficile de fournir une nouvelle maison à un bénéficiaire potentiel ou d'appuyer la réoccupation des maisons antérieures<sup>51</sup>. C'est évidemment l'une des raisons du retard de la reconstruction et du retour en Haïti. De même, après le tsunami de l'océan Indien, la promulgation de politiques contradictoires et les restrictions d'utilisation des terres imposées par différents niveaux de gouvernement, ainsi que la discorde à ce sujet auraient entravé le travail international de relèvement et profondément sapé les efforts de gestion des risques de catastrophe<sup>52</sup>.

34. Dans ce contexte, il importe de faire la différence entre deux tâches : à long terme, il pourrait être nécessaire d'enregistrer officiellement et de renforcer la propriété ou l'occupation par des réformes juridiques et d'autres mécanismes, dont l'attribution de titres fonciers, pour mettre définitivement fin à la situation ambiguë et incertaine dans laquelle beaucoup se trouvent. À court terme, cependant, ces moyens peuvent ne pas être les plus appropriés pour répondre aux besoins de reconstruction et de relèvement sans aggraver les inégalités<sup>53</sup>. L'expérience montre

<sup>50</sup> Il importe de noter que le droit d'occupation d'une personne ne dépend pas de la réoccupation d'un ancien lieu habituel de résidence.

<sup>51</sup> International Housing Coalition, « Haiti shelter sector assessment: one year after the earthquake » (avril 2011), p. 12.

<sup>52</sup> Telford et Cosgrove, *Synthesis Report*, p. 102 (voir note 29 ci-dessus); et Ian Christoplos, *Links between Relief, Rehabilitation and Development in the Tsunami Response: a Synthesis of initial Findings* (Londres, Tsunami Evaluation Coalition, 2006).

<sup>53</sup> En ce qui concerne Haïti, il a été dit qu'une « approche de strict remplacement des biens pour la fourniture de logements et l'accélération de la confirmation des droits de propriété... ne conviendront pas pour répondre aux besoins en logements de la majeure partie de la population

aussi l'énorme difficulté à aborder toute la gamme des questions de propriété, d'occupation et de réforme foncière juste après une catastrophe ou un conflit. Le Gouvernement du Pakistan a observé l'importance primordiale d'évaluer les complexités sociales, politiques, techniques et juridiques des questions d'occupation foncière et du fait qu'elles ne se limitent pas aux régions touchées par la catastrophe<sup>54</sup>. À court terme, il reste néanmoins essentiel et opportun d'évaluer les droits d'occupation avant une catastrophe par des méthodes rapides, en vue de progresser efficacement vers la reconstruction et le relèvement, pour assurer un minimum de sécurité d'occupation à tout le monde et mettre fin à certaines des pires formes d'inégalité et d'insécurité.

35. Les meilleurs moyens pour établir les revendications au logement ou à la terre en phase de reconstruction et de retour seront fonction du contexte spécifique, en termes de modes d'occupation ou de propriété, d'officialisation et d'enregistrement, ainsi que de ressources. Comme indiqué, les mécanismes formels de restitution de propriété, administratifs ou juridiques, pourraient ne pas être applicables ou appropriés dans plusieurs situations, en particulier celles qui se caractérisent par de multiples modes d'occupation<sup>55</sup>. Le Protocole sur les droits de propriété des personnes de retour de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs propose une approche plus complète que les principes de Pinheiro à cet égard, en prévoyant que les autorités administratives et traditionnelles doivent régler les litiges de propriété, reconnaissant ainsi l'importance des systèmes traditionnels et coutumiers en matière foncière<sup>56</sup>. Le Protocole envisage aussi des mécanismes alternatifs et informels communautaires pour résoudre les litiges, exigeant de faire la preuve du droit de propriété par témoignage<sup>57</sup>. En pratique, les organisations qui appuient le rapatriement des réfugiés ou le retour des personnes déplacées font souvent appel au droit coutumier et aux mécanismes traditionnels de résolution des conflits pour résoudre les litiges fonciers<sup>58</sup>. Il faut toutefois faire preuve de prudence pour que les femmes ou autres personnes particulièrement sensibles à la discrimination ne soient pas exclues ou défavorisées dans ces processus.

36. Les pratiques de dénombrement « communautaire » ou « de participation » vont plus loin. Plusieurs pays ont instauré de tels processus de participation à différentes fins, notamment pour déterminer et renforcer les droits d'occupation dans les zones d'habitation informelles ou pour l'octroi de terres<sup>59</sup>. En l'absence de

---

touchée, qui consiste en locataires et squatters et non en propriétaires. » Une proposition de créer rapidement un cadastre a été jugée inappropriée, parce qu'elle risquait de « renforcer les partis pris à l'égard des propriétaires officiels les mieux établis et les plus puissants, en mesure de présenter des documents ». Kate Crawford, et autres, « Coordination and the tenure puzzle in Haiti », *Humanitarian Exchange Magazine* n° 48 (2010), p. 8.

<sup>54</sup> Commentaires reçus au sujet d'un avant-projet précédent. De même, le Gouvernement du Timor-Leste a choisi un cadre à long terme pour résoudre les questions foncières. Commentaires du Timor-Leste sur le rapport de la Rapporteuse spéciale (A/HRC/16/42), 8 mars 2011.

<sup>55</sup> Les mécanismes spéciaux officiels requièrent également beaucoup de ressources et de temps. Voir le rapport annuel de l'Office kosovar de la propriété immobilière, 2010.

<sup>56</sup> Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, Protocole sur les droits à la propriété des rapatriés (Protocole des Grands Lacs) 2006, article 4.

<sup>57</sup> Protocole des Grands Lacs, article 4 (3).

<sup>58</sup> Voir A/HRC/16/42, par. 44 et 45 (sur Timor-Leste); et Foley et Aursnes, « Land, housing and property » (voir note 46 ci-dessus).

<sup>59</sup> ONU-Habitat, *Count Me in: Surveying for Tenure Security and Urban Land Management*, Nairobi (2010).

registres fonciers, dans le cas de leur destruction après une catastrophe ou dans un contexte de modes d'occupation multiples, les dénombrements communautaires offrent des alternatives flexibles et prometteuses pour identifier l'état d'occupation et de titularisation avant une catastrophe ou un conflit, garantissant ainsi un certain degré de certitude et de sécurité d'occupation dans les solutions durables éclairées. Des projets de dénombrement communautaire ont été mis en œuvre après le tsunami de l'océan Indien<sup>60</sup> et mis en place en Haïti. Il faudrait tirer les leçons de l'expérience pour définir les éléments clefs et les conditions préalables pour réussir les processus de cartographie communautaire dans les situations d'après-catastrophe, y compris leur relation avec les processus de gestion foncière ou de validation plus officiels ou mis en place par le Gouvernement, et la nécessité de les compléter de mécanismes de résolution des conflits<sup>61</sup>.

37. Les mécanismes pour évaluer, respecter et renforcer la sécurité d'occupation après une catastrophe seront différents selon le contexte, mais ils doivent en tout cas être empreints des principes des droits de l'homme, notamment la participation des communautés touchées et l'égalité entre les hommes et les femmes.

## **V. Les catastrophes : une opportunité, pour qui?**

38. On dit souvent que, parce qu'elles font « table rase », les catastrophes sont l'occasion rêvée de lancer des réformes à grande échelle, ainsi qu'un réaménagement ambitieux. Les catastrophes offrent des opportunités, mais présentent aussi de sérieux risques pour la protection et la promotion des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale s'inquiète de ce que, dans certains cas, les grands efforts de réaménagement profitent à certains, mais négligent les plus vulnérables par commission ou omission et violent en fait des éléments clefs du droit à un logement convenable.

### **A. Du réaménagement des zones côtières et des villes à l'externalisation de la reconstruction**

39. Nombreux sont ceux qui ont considéré le tsunami de 2004 dans l'océan Indien comme une grande chance de réaménagement, parfois sous prétexte de sécurité publique et d'atténuation des risques de catastrophe. Après le tsunami, plusieurs pays touchés ont créé des zones d'interdiction de construction pour les logements (zones tampons) sur les côtes, sur une profondeur de 100 à 500 mètres, qui dans certains cas, si elles étaient entièrement mises en œuvre, auraient nécessité de relocaliser plus de 100 000 maisons<sup>62</sup>. Officiellement, ces zones étaient censées protéger les habitants de catastrophes futures. Elles avaient aussi des incidences majeures sur les moyens de subsistance des résidents, en particulier ceux qui vivaient de la mer.

<sup>60</sup> Ibid., Aceh, Indonésie, pp. 79-83; et Harper, *International Law*, p. 209 (voir note 9 ci-dessus).

<sup>61</sup> Voir *World Reconstruction Conference: Recovering and Reducing Risks*, pp. 33 et 34 (voir note 32 ci-dessus).

<sup>62</sup> Oli Brown et Alec Crawford, « Addressing land ownership after natural disasters: an agency survey », 2006, p. 6; et Human Rights Watch, « After the deluge: India's reconstruction following the 2004 tsunami », p. 41. Certaines des principales restrictions ont été abandonnées en fin de compte.



40. On a vu apparaître en même temps des projets ambitieux de « réaménagement » et de tourisme de luxe, y compris pour les zones côtières interdites aux habitants pour des raisons de sécurité. Un conseil du tourisme a déclaré à l'époque que le tsunami offrait une chance de faire de son pays une « destination touristique de classe mondiale »<sup>63</sup>. Il a été signalé que les personnes déplacées étaient empêchées de rentrer chez elle, mais que cette interdiction ne s'appliquait pas aux complexes hôteliers. À certains endroits, les promoteurs immobiliers en ont simplement profité pour s'emparer de terrains, en particulier ceux des communautés les plus vulnérables. Des hôtels de luxe sont apparus dans de nombreuses zones côtières. Les collectivités et les organisations de la société civile se sont plaintes que la création des zones servait à expulser arbitrairement les habitants pauvres des zones côtières et les communautés autochtones au profit des entreprises et des nouvelles installations touristiques<sup>64</sup>.

41. La destruction d'une grande partie du parc de logements de La Nouvelle-Orléans après le passage de l'ouragan Katrina a été considérée aussi comme une occasion de changer radicalement les caractéristiques urbaines et résidentielles de la ville. En particulier, les quatre grands complexes de logements sociaux publics de La Nouvelle-Orléans (les « big 4 »), principalement habités par des Afro-Américains, ont été rasés pour être remplacés par un projet immobilier pour des communautés à revenus mixtes et d'autres usages. Dans certains cas, il n'y avait pas d'autre possibilité en raison de la gravité des dégâts, mais les démolitions étaient principalement qualifiées d'essentiels pour le relèvement de la ville et nécessaires pour des raisons de santé et de sécurité<sup>65</sup>. Le problème, c'est que les aménagements prévus ne devaient inclure qu'un petit nombre de logements sociaux du secteur public par rapport au total disponible avant l'ouragan Katrina<sup>66</sup>. Leur démolition a été un obstacle de plus empêchant les résidents à bas revenus de rentrer à La Nouvelle-Orléans (voir section III ci-dessus)<sup>67</sup>.

42. Des inquiétudes sont formulées également concernant ce qui a été qualifié de « business de la reconstruction », au titre duquel la planification, le financement et la mise en œuvre de la reconstruction sont confiés à des entreprises privées. Dans certains cas, l'externalisation de la reconstruction sans mettre en place les protections nécessaires a entraîné des incidences négatives sur l'adéquation et l'abordabilité de la reconstruction, ainsi que sur la capacité des personnes à participer et bénéficier des opérations de reconstruction. Au Chili, après le tremblement de terre et le tsunami connexe de février 2010, le secteur privé aurait joué un rôle central dans la reconstruction des centres urbains et des zones côtières. Au titre d'un des grands principes du Plan de reconstruction nationale, les familles

<sup>63</sup> Tourism Concern, « Post-tsunami reconstruction and tourism: a second disaster? », 2005.

<sup>64</sup> Action Aid, « Tsunami response », pp. 17 et 18 (voir note 30 ci-dessus); Malcolm Langford et Jean du Plessis, « Dignity in the rubble? Forced evictions and human rights law »; et Brown et Crawford « Addressing land ownership » (voir note 62 ci-dessus).

<sup>65</sup> Julia Csass et Peter Whoriskey, « New Orleans to raze public housing », *Washington Post*, 8 décembre 2006.

<sup>66</sup> Amnesty International, « UN-natural disaster: human rights in the Gulf coast », 2010, p. 6; et Groupe consultatif sur les expulsions forcées, rapport de mission, pp. 5, 28-32 (voir note 35 ci-dessus).

<sup>67</sup> A/HRC/13/20/Add.4, par. 30. La Rapporteuse spéciale se réjouit des informations reçues du Gouvernement, ainsi que du fait que grâce à une combinaison de politiques du logement, il y a aujourd'hui plus de bénéficiaires de subventions de logement à La Nouvelle-Orléans qu'avant le passage de l'ouragan Katrina.

ont le choix entre décider de reconstruire leur maison aux mêmes endroits que les bâtiments effondrés ou acquérir une maison existante ou une nouvelle construction. Néanmoins, comme la construction de logements a été soutenue principalement par des subventions liées à la propriété individuelle, les constructeurs privés ont préféré reconstruire des logements dans de nouveaux quartiers en périphérie des villes, plutôt que dans les zones centrales d'où de nombreuses personnes avaient été déplacées et où les prix des terrains et des logements étaient nettement plus élevés<sup>68</sup>. Les sociétés immobilières auraient aussi fait pression sur les familles pour vendre leurs terrains et leurs logements à bas prix au moment où elles étaient très vulnérables, en vue de permettre le réaménagement privé<sup>69</sup>. Cela montre que si les choses sont laissées au seul marché, les nouveaux logements pour les plus pauvres se situeront probablement en périphérie.

43. On a observé des distorsions comparables sur le marché de la construction. Dans un cas, il a été signalé que, dans certaines villes, quelques entreprises se sont vu attribuer un monopole des matériaux de construction, au détriment des petites entreprises locales et dans un autre cas, le processus de reconstruction a poussé les fournisseurs et les entreprises de construction à augmenter les prix, gelant les efforts de reconstruction individuels<sup>70</sup>. De même, l'externalisation par les organismes humanitaires des abris provisoires à des entrepreneurs internationaux risque de détourner d'éventuelles ressources financières des personnes déplacées qui pourraient recevoir une aide pour construire leur propre abri. Les résultats dans ce dernier cas sont aussi moins susceptibles de respecter le milieu culturel<sup>71</sup>.

## **B. Faire preuve de diligence raisonnable pour protéger le droit à un logement convenable**

44. Dans les exemples ci-dessus, la reconstruction après une catastrophe a eu des conséquences négatives pour les plus pauvres. Au pire, les catastrophes ont fait table rase et donné à des acteurs puissants une excuse pour détruire les logements ou s'emparer de terrains, ce qui aurait été impossible avant la catastrophe, quand il aurait fallu respecter des procédures légales, consulter les ménages et leur donner des possibilités de recours. Au mieux, les États n'ont pas correctement assuré le suivi des opérations ni la régulation des marchés de la reconstruction et du logement après la catastrophe, et n'ont pas non plus pris les mesures nécessaires pour s'assurer que les gens aient accès à un logement abordable et ne soient pas en réalité forcés de quitter leurs lieux d'origine. Rien n'empêche les États de demander l'aide des entreprises privées pour les opérations de reconstruction – en réalité les contributions du secteur privé peuvent être essentielles pour le relèvement –, mais les gouvernements doivent assumer leur rôle, surveiller les prestations du secteur

<sup>68</sup> Rapport 2011 sur le séisme-tsunami du 27 février 2010 et le processus de reconstruction au Chili, préparé pour la Rapporteuse spéciale sur le droit à un logement convenable, par Habitat International Coalition, Habitat for Humanity, Housing Institute of the Faculty of Architecture and Urbanism, l'Observatoire de reconstruction, « Sur Maule », les réseaux « Let's build » et « Observatory and Housing ».

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Ibid.; voir également A/HRC/13/20/Add.3, par. 25.

<sup>71</sup> Voir en revanche le succès de la reconstruction « sur l'initiative des propriétaires ». *World Reconstruction Conference: Recovering and Reducing Risks*, pp. 25-27 (voir note 32 ci-dessus).

privé et s'assurer que la reconstruction ne profite pas à quelques rares privilégiés au détriment des autres.

45. Ces exemples peuvent être considérés comme des « expulsions constructives »<sup>72</sup>. Dans ces cas, les normes internationales relatives à l'éviction forcée ou au déplacement arbitraire sont applicables. Quand une expulsion est avérée, les gens doivent avoir des recours, notamment un procès équitable, le bénéfice d'un conseil juridique et une indemnisation, comme la restitution d'un logement ou de terres, un dédommagement adéquat, un autre logement ou terrain s'ils optent pour cette solution<sup>73</sup>.

46. Dans les cas où les questions de sécurité et de sûreté publiques sont légitimes et incontestables, les décisions d'affectation des sols ou les réglementations en matière de logements doivent cependant respecter les normes de droits de l'homme – en particulier les critères stricts de procédure pour les expulsions, le droit au recours et à une indemnisation, ainsi qu'une possibilité d'examen judiciaire, et les droits économiques, sociaux et culturels des communautés touchées. Les expulsions ne doivent pas faire de ces personnes des sans-abri. Si les personnes concernées ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins, l'État doit prendre les mesures nécessaires pour assurer la disponibilité d'un autre logement, la relocalisation ou l'accès à des terres productives<sup>74</sup>.

47. Les mesures restrictives doivent également respecter le principe de la proportionnalité<sup>75</sup>. Cela requiert de concilier les droits des personnes concernées et les intérêts de l'État pour atténuer le préjudice et assurer la sécurité publique<sup>76</sup>. En ce qui concerne la prévention des tsunamis par exemple, il faut démontrer qu'une quelconque réglementation qui interdit aux habitants de retourner dans les zones du bord de mer est le moyen le moins restrictif de réaliser les objectifs de sécurité publique. Un État devrait démontrer que les autres mesures de sécurité comme les systèmes d'alerte ou les digues ne sont pas disponibles ou efficaces<sup>77</sup>.

48. Enfin, l'expérience en matière de restrictions d'utilisation du sol oblige à tenir compte d'une série de facteurs, notamment du fait que la relocalisation des personnes comporte des coûts importants en termes d'infrastructure et de services, et peut aussi perturber gravement les moyens de subsistance des personnes et la vie des communautés<sup>78</sup>. Les schémas d'établissement et de logement ne sont pas l'effet

<sup>72</sup> Malcolm Langford, « The right to return and resettlement after the tsunami disaster », *Disaster Brief*, vol. 2 (2) (juillet – septembre 2005). L'expression « expulsion constructive » s'utilise dans certains pays pour décrire des actions ou omissions par un propriétaire, qui rendent les locaux inhabitables ou inadaptés pour l'usage pour lequel ils ont été loués.

<sup>73</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 7, 6A résolution 60/147, intitulée « Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire »; et les principes de Pinheiro.

<sup>74</sup> Observation générale n° 7, par. 16. Directives C.2.4, C.2.5 du Comité permanent interorganisations.

<sup>75</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 27 : liberté de circulation.

<sup>76</sup> « Protection of internally displaced persons in natural disasters: a working visit to Asia by the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons », Walter Kälin, 2005, p. 22.

<sup>77</sup> Langford, « The right to return and resettlement » (voir note 72 ci-dessus).

<sup>78</sup> Banque mondiale, *Hazards of Nature, Risks to Development: an IEG Evaluation of World Bank Assistance for Natural Disasters*, Washington, D.C., 2006; Active Learning Network for

du hasard, mais reflètent un tissu économique et social spécifique, qui peut être difficile à reproduire ailleurs. Dès lors, les normes des droits de l'homme et une évaluation des coûts économiques et sociaux du déplacement requièrent une approche plus restrictive de l'application de restrictions d'utilisation de la terre et des logements.

## **VI. Relèvement et solutions durables : aborder tous les aspects du droit à un logement convenable**

49. Au-delà des aspects de protection plus évidents abordés ci-dessus, il importe d'envisager la reconstruction sous l'angle plus large du logement convenable – notamment de considérer le logement comme un bien social – et en vue de concrétiser progressivement le droit. Dans cette optique, assurer le relèvement et des solutions durables suppose de reconstruire des communautés et des quartiers, et d'assurer un niveau de vie convenable dont la construction de logements n'est qu'une partie, parfois pas la plus importante ni la plus urgente<sup>79</sup>. Les catastrophes ne se produisent pas dans le vide : il est important d'évaluer et de s'intéresser au contexte de logement plus large où les catastrophes se produisent.

### **A. Focalisation abusive sur les maisons et la propriété**

50. Les situations après une catastrophe sont susceptibles de se caractériser non seulement par des dégâts importants aux logements, mais également par des déplacements massifs, la rupture des relations et des réseaux sociaux, la détérioration ou l'absence d'accès aux services de base et la perte des moyens de subsistance, d'emploi, de biens ou de terres, autant de facteurs clefs qui ont un impact sur la jouissance du droit à un logement convenable. Néanmoins, la reconstruction et les efforts pour assurer des solutions durables se concentrent trop souvent sur les aspects les plus tangibles du logement (les structures physiques). Les organisations internationales et les gouvernements ont tendance à considérer que la reconstruction des logements est la principale priorité pour les personnes touchées plutôt que les moyens de subsistance ou les infrastructures de proximité<sup>80</sup>. Lors de l'évaluation, le logement est considéré comme un secteur technique ou économique et non comme un droit de l'homme et l'accent porte sur les matériaux, les normes de construction et d'édification, ainsi que sur la qualité des abris d'urgence et provisoires. Dans certains cas, la focalisation sur la restitution de propriété s'est faite aussi au détriment de la reconstruction et de l'amélioration des conditions sociales, politiques ou économiques plus larges, nécessaires pour soutenir le retour durable – emplois, infrastructures et services de base, et sécurité. Un commentateur

---

Accountability and Performance in Humanitarian Action, « Responding to earthquakes, 2008: learning from earthquake relief and recovery ».

<sup>79</sup> Comité permanent interorganisations, *Framework on Durable Solutions*, (voir note 47 ci-dessus). Des leçons pourraient être tirées des bonnes pratiques de développement en matière de relocalisation, par exemple : Michael Cernea et Christopher McDowell, éd., *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees* (Washington D.C., Banque mondiale, 2000).

<sup>80</sup> Voir par exemple, en ce qui concerne la construction de logements en Indonésie, Lyons et Schilderman, éd., *Building back better*, p. 157 (voir note 30 ci-dessus).

dit que la « maison » est devenue le critère de la réussite du processus de retour et non le bien-être des personnes déplacées de leurs foyers<sup>81</sup>.

51. Le slogan bien connu « reconstruire mieux » semble vouloir, et devrait certainement, améliorer les conditions de vie au sens plus large des communautés touchées. L'envoyé spécial du Secrétaire général pour le tsunami de l'océan Indien a observé que les ressources financières, la focalisation internationale et l'ouverture aux réformes politiques et des politiques qui caractérisent souvent une période faisant suite à une crise devraient permettre de « reconstruire mieux » et de sortir durablement des schémas de développement inéquitables<sup>82</sup>. Des appels comparables ont été lancés pour considérer les inondations au Pakistan comme une « chance de reconstruire de meilleures vies et d'intensifier la tâche d'apporter la dignité aux millions de personnes qui vivent en marge de la société »<sup>83</sup>. Toutefois, la mise en œuvre de cette idée généreuse se réduit souvent à son aspect le plus technique, par exemple la construction de maisons selon les normes antisismiques et résistantes aux inondations<sup>84</sup>.

52. Par ailleurs, plusieurs projets de reconstruction dans le monde entier ont tenté de considérer le processus de reconstruction « comme une occasion de promouvoir un processus de développement local » plutôt que de se borner à rétablir les conditions d'avant la catastrophe – la participation des collectivités étant essentielle à cet égard<sup>85</sup>.

## **B. Tenir compte du contexte plus vaste dans les opérations de secours et de relèvement**

53. Comme indiqué ci-dessus, le tremblement de terre en Haïti a mis en lumière les conditions de logement déplorables ainsi que la précarité et l'insécurité d'occupation des zones d'habitation informelles. En se concentrant sur les personnes déplacées dans les camps et en offrant des conditions meilleures que celles dont jouissaient de nombreux Haïtiens, la communauté internationale a involontairement fait des camps des endroits attrayants. La reconstruction systématique accompagnée de prestations de services dans les quartiers de retour n'est pas pour tout de suite et les familles pauvres n'ont donc que peu de raisons de quitter les camps où le logement et les services leur sont fournis gratuitement. Bien que ce soit compréhensible dans une optique d'urgence, une nette focalisation sur le sort des personnes déplacées dans leur propre pays et les solutions temporaires fait obstacle, dans un contexte socioéconomique et d'occupation difficile, au relèvement à long terme et peut se traduire, dans certains cas, par des problèmes supplémentaires de développement<sup>86</sup>. Ces situations ne manqueront pas de se

<sup>81</sup> Megan Ballard, « Post-conflict property restitution: flawed legal and theoretical foundations », *Berkeley Journal of International Law* 462 (2010), (concernant la Bosnie-Herzégovine).

<sup>82</sup> Envoyé spécial des Nations Unies pour l'après-tsunami, « Key positions for building back better » (voir note 33 ci-dessus).

<sup>83</sup> Gouvernement du Pakistan, Banque asiatique de développement et Banque mondiale, *Pakistan Floods*, p. 7 (voir note 25 ci-dessus).

<sup>84</sup> Ibid., pp. 22 et 94.

<sup>85</sup> Voir par exemple les projets au Pérou : Lyons et Schilderman, éd., *Building Back Better*, pp. 307-344 (voir note 30 ci-dessus).

<sup>86</sup> Le cas du « Camp Corail » dans la périphérie de Port-au-Prince, en Haïti, symbolise ces difficultés. Prévu comme camp provisoire pour les personnes déplacées vivant dans les zones les

multiplier avec l'urbanisation croissante, dont une grande partie se fait de manière non structurée (voir A/64/255, par. 13-21).

54. La situation en Haïti illustre aussi les défis auxquels est confronté le raisonnement à la base de la reconstruction et de la restitution des biens : dans les contextes caractérisés par la pauvreté généralisée et des conditions de vie et de logement tout à fait insuffisantes, la question reste de savoir si l'objectif final de la reconstruction doit être de fournir des maisons de qualité supérieure à ceux qui ont perdu leur logement dans la catastrophe. La Rapporteuse spéciale pense que les interventions doivent au contraire viser à réaliser progressivement le droit à un logement convenable pour tous. En Haïti, la reconstruction et le relèvement sont moins une question de construction de nouvelles maisons pour les personnes directement touchées par la catastrophe que d'amélioration des conditions générales de vie et de logement dans les zones d'habitation non structurées et non desservies, touchées par la catastrophe. L'approche doit donc se concentrer sur les zones d'habitation et les communautés, et non sur les constructions individuelles, et sur l'objectif de créer des endroits où les personnes peuvent avoir des conditions de vie correctes.

55. La planification de l'utilisation des sols après une catastrophe peut être un outil efficace pour fournir à la fois une référence de reconstruction et une base juridique pour une action immédiatement après une catastrophe. Le zonage après une catastrophe peut reconnaître des zones d'habitation *de facto*, ouvrant la voie aux investissements dans l'infrastructure et à l'amélioration des zones d'habitation jusque-là non desservies ni structurées, en vue de faciliter le retour et la reconstruction.

56. Du point de vue des droits de l'homme, les investissements dans l'amélioration des zones d'habitation caractérisées par des conditions de vie tout à fait insuffisantes, dans le cadre de la réponse à une catastrophe, sont non seulement légitimes, mais indispensables compte tenu de l'obligation de non-discrimination et d'attention aux plus vulnérables. En outre, pour des raisons pragmatiques et de principe, il conviendrait, dans plusieurs cas, d'aborder la situation dans une perspective à long terme : dans le contexte d'Haïti, cela suppose de se concentrer sur l'amélioration des conditions dans les zones d'habitations non endommagées par la catastrophe (pour autant qu'elles ne soient pas situées dans des zones exposées aux catastrophes), mais avec les mêmes caractéristiques urbanistiques et de vulnérabilité que celles qui ont été touchées.

## C. Dissocier l'urgence et le relèvement à long terme

57. Les exemples ci-dessus illustrent aussi la dissociation entre la phase d'urgence et le relèvement à plus long terme, ainsi que les difficultés de la communauté internationale, dans de nombreux cas, à gérer la transition de l'une à l'autre<sup>87</sup>.

58. La focalisation sur les bénéficiaires individuels et sur les « produits » – nourriture, abris, troussees sanitaires – comme une finalité en soi peut s'écarter de la

---

plus à risques, il a attiré des personnes de partout et est devenu, en quelques mois, une nouvelle zone d'habitation informelle, comptant au moins 50 000-60 000 habitants en mai 2011.

<sup>87</sup> John Holmes, « Learning the lessons of Haiti », *Humanitarian Exchange* n° 48 (octobre 2010), p. 3.

responsabilité fondamentale de respecter, protéger et réaliser les droits (au logement, à l'eau, à la santé, par exemple) et de la nécessité de penser à long terme. En Haïti, il a été signalé que la réponse de la communauté internationale était centrée sur les besoins immédiats et que les engagements spécifiques pour répondre aux besoins de logements permanents avaient dès lors été moins importants<sup>88</sup>. Le Comité du CPI pour les abris d'urgence en Haïti a informé des risques d'institutionnaliser les camps et d'utiliser des ressources rares pour les mesures d'urgence au détriment de solutions permanentes plus durables.

59. De même, la construction massive d'abris provisoires peut ne pas toujours être nécessaire ni appropriée et peut parfois même faire obstacle aux solutions durables, notamment dans les contextes urbains densément peuplés où elle risque d'empêcher la construction progressive de logements permanents, par manque d'espace. La production de ces abris peut involontairement détourner des ressources de la reconstruction de quartiers et de logements permanents, dans un contexte de baisse de l'attention et des flux d'aide au fil du temps<sup>89</sup>. Il n'est donc pas exceptionnel, malheureusement, que les gens vivent dans des abris provisoires pendant de longues années après une catastrophe (voir A/HRC/13/20/Add.4, par. 31). Les États et les organisations internationales ne doivent pas considérer que le besoin d'abris provisoires est automatique sans chercher à savoir s'il est possible d'appuyer d'autres solutions.

60. Nombreux sont ceux qui ont lancé un appel à une approche intégrée pour assurer la continuité de l'aide entre les secours et le relèvement. Dans le rapport précédent (A/HRC/16/42) au Conseil des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale a examiné certaines questions de financement liées à cette question. La Rapporteuse spéciale veut encourager les donateurs à appuyer les solutions durables et le relèvement dès que possible et contribuer à assurer la continuité de l'aide, notamment par un financement suffisamment flexible à cette fin.

## **VII. Conclusion : une approche de la réponse aux catastrophes qui intègre délibérément et entièrement le droit à un logement convenable**

61. **L'intégration du droit à un logement convenable dans la réponse aux catastrophes a de vastes conséquences. Dans la pratique cependant, la compréhension du droit à un logement convenable et son application à la réponse aux catastrophes se limite à quelques aspects du droit seulement, plus particulièrement liés aux structures physiques et à la propriété individuelle. Dans certains cas, les opérations de reconstruction et de relèvement – par omission ou commission – ont eu un impact négatif sur les victimes de catastrophes et leur jouissance du droit à un logement convenable.**

62. **La Rapporteuse spéciale est d'avis que le fait de s'efforcer, dans les opérations de reconstruction, de réaliser le droit à un logement convenable n'est pas seulement une obligation, mais une opportunité aussi. La réponse aux**

<sup>88</sup> Stratégie des États-Unis d'Amérique, intitulée « Post-earthquake U.S. Government Haiti strategy: towards renewal and economic opportunity » (2011).

<sup>89</sup> En Haïti, un abri T coûte 2 500 \$É.U. en moyenne, tandis que les estimations les moins chères pour un logement permanent s'élèvent à 3 500 \$É.U. par maison.

catastrophes ne remplacera pas – et ne doit pas le faire – les efforts de développement, mais elle donne l'occasion de corriger les inégalités qui ont aggravé les conséquences de la catastrophe naturelle ou que celle-ci a mises en lumière, et de contribuer aux efforts pour réaliser progressivement le droit à un logement convenable pour tous, notamment en améliorant la sécurité d'occupation.

63. Les recommandations suivantes énoncent les éléments fondamentaux d'une approche de la réponse aux catastrophes entièrement basée sur le droit à un logement convenable. Elles entendent compléter les lignes directrices existantes pour assurer la protection et la réalisation du droit à un logement convenable. Sauf indication contraire, les recommandations s'adressent aux gouvernements, ainsi qu'aux organisations et donateurs internationaux. Enfin, il y a des recommandations de suivi, sachant toutefois que ce cadre ne fait qu'esquisser des principes généraux qu'il faudra peaufiner davantage et opérationnaliser.

## **VIII. Recommandations**

64. La Rapporteuse spéciale fait les recommandations suivantes :

### **A. Cadre général : réponse aux catastrophes basée sur le droit à un logement convenable**

#### **Principes-cadres**

#### **1. Droit à un logement convenable**

Toutes les étapes de la réponse aux catastrophes doivent respecter et protéger le droit à un logement convenable, qu'il faut entendre comme le droit de vivre dans la sécurité et la sûreté, dans des conditions réputées adéquates en matière de sécurité d'occupation, d'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures, de capacité de paiement, d'habitabilité, de facilité d'accès, de localisation et de respect du milieu culturel.

#### **2. Sécurité d'occupation**

La multiplicité des formes d'occupation doit être reconnue de la même manière et la sécurité d'occupation doit être assurée pour tous après une catastrophe.

#### **3. Participation**

- Toutes les personnes et les groupes touchés doivent avoir accès à l'information et être en mesure de participer de façon judicieuse à la planification et à la mise en œuvre des différentes étapes de la réponse aux catastrophes.
- En particulier, toutes les personnes et les groupes touchés doivent avoir la possibilité de participer à l'identification et la détermination des droits d'occupation; au choix, à la planification et à la mise en œuvre d'abris provisoires et de programmes de logements permanents, ainsi que de solutions



durables (retour, intégration locale, relocalisation); et aux décisions relatives à la planification et aux restrictions d'utilisation du sol.

- La participation des femmes doit être assurée.

#### **4. Non-discrimination et vulnérabilité**

- Lors des évaluations des besoins après une catastrophe (pour les secours d'urgence et le relèvement), il convient d'identifier les inégalités et les vulnérabilités avant la catastrophe, fondées sur la race, le statut socioéconomique, l'occupation, le genre ou toute autre base pertinente.
- Les plans de relèvement doivent concevoir des programmes pour lutter spécifiquement contre les inégalités identifiées.
- Il convient de prendre des mesures spéciales pour remédier à la discrimination et assurer la réalisation du droit à un logement convenable pour les groupes les plus défavorisés, notamment par des mesures renforçant la sécurité d'occupation pour ceux qui ont un statut précaire et/ou par la priorisation de la reconstruction de logements et la fourniture d'un autre logement, notamment de logements sociaux ou du secteur public, aux plus vulnérables.

### **Principes de fonctionnement**

#### **1. Égalité des droits à un abri et un logement**

- Toutes les personnes touchées, quel que soit leur statut d'occupation avant la catastrophe, doivent avoir un même droit à un abri pendant les phases d'urgence et de transition.
- L'abri et le logement doivent respecter les conditions d'adéquation énoncées dans le droit international des droits de l'homme<sup>90</sup>.

#### **2. Ne pas porter préjudice**

Aucun préjudice ne peut être causé par ou aux autres pour respecter et protéger le droit à un logement convenable, y compris en matière de sécurité d'occupation :

- Il convient de protéger les registres fonciers, de logement et d'identité existants;
- Il convient de protéger le logement, les terres et les biens de toute destruction ou détérioration supplémentaire;
- Les États doivent interdire et sanctionner les expulsions par le secteur public et le secteur privé;
- Les réglementations en matière de santé et de sécurité, ainsi que les mesures de réduction des risques de catastrophe qui peuvent requérir des restrictions d'utilisation du sol ou des logements doivent respecter les normes des droits de l'homme : il faut en évaluer les impacts sur les droits de l'homme des personnes et des communautés, et respecter en toutes circonstances les droits de procédure régulière, ainsi que les droits d'information et de participation;

<sup>90</sup> Voir principe-cadre n° 1.

- Des efforts doivent être consentis pour assurer que l'aide humanitaire et d'abris, ainsi que les lois de restitution, les mécanismes et les institutions qui peuvent apparaître après une catastrophe ne pratiquent pas, intentionnellement ou par défaut, de discrimination fondée sur le statut d'occupation.

### **3. Occupation des « propriétaires non officiels »**

Les droits d'occupation des « propriétaires non officiels », c'est-à-dire ceux qui n'ont pas de titres de propriété individuels officiellement enregistrés, doivent être respectés :

- Tous les droits d'occupation avant la catastrophe doivent être évalués et enregistrés, y compris dans les estimations des besoins et des dégâts de la catastrophe;
- Dans les contextes où la propriété et la titularisation ne sont pas officiellement enregistrées, il convient de considérer des mécanismes accélérés pour déterminer les droits d'occupation, en particulier les méthodes pratiquées par la communauté (dénombrement communautaire) comme un élément essentiel et une condition préalable à la mise en œuvre des programmes de restitution, de reconstruction et de relèvement;
- La restitution du logement et des biens doit s'entendre comme la reconnaissance et la restitution de tous les droits d'occupation d'un logement ou d'une terre;
- Pour ceux qui souffrent d'insécurité d'occupation, les mesures doivent viser à renforcer leur sécurité d'occupation, par exemple en leur accordant des droits au logement ou à la terre dans leur lieu d'origine, immédiatement ou progressivement. Quand la restitution ou le retour n'est pas désirable pour les personnes touchées ou est impossible en raison de la disparition des terres ou pour des raisons impérieuses de sécurité qui empêchent le retour, un autre logement ou une autre terre doit être octroyé dans un autre endroit;
- Il faut prendre des mesures pour encourager la reprise de possession ou un autre accès à un logement convenable ou à un terrain pour tous les propriétaires non officiels, avec une attention particulière pour les plus vulnérables.

### **4. Contexte des programmes de secours et de relèvement**

Les programmes de secours et de relèvement doivent s'inscrire dans le contexte général du logement (d'une région/ville/pays) :

- Les évaluations des besoins après une catastrophe doivent identifier les principaux obstacles à la réalisation du droit à un logement convenable avant la catastrophe, de même que l'impact des situations avant la catastrophe sur les solutions durables et le processus de relèvement;
- La situation plus globale du logement, notamment dans les zones d'habitation non structurées et non desservies, doit être améliorée par des programmes ciblés, parallèlement aux programmes de réponse aux catastrophes et en mettant l'accent sur les populations les plus vulnérables.

## **5. Reconstruction des communautés**

Il convient de reconstruire ou relocaliser les communautés et les zones d'habitation, pas seulement les maisons :

- La reconstruction ne doit pas porter uniquement sur les structures physiques, mais inclure également ou donner la priorité, le cas échéant et selon les besoins et demandes des personnes touchées, la reconstruction ou la mise en place d'une infrastructure et de services de base, ainsi que l'amélioration des zones d'habitation;
- Il convient de préserver délibérément et de soutenir les réseaux et les structures communautaires, pour autant qu'ils respectent les normes internationales des droits de l'homme, notamment en matière d'égalité entre les hommes et les femmes.

## **6. Respect des normes internationales**

Si le retour est impossible parce que le terrain a disparu ou que des raisons objectives de sécurité empêchent le retour ou s'il n'est pas désiré par les personnes ou les groupes touchés, les conditions de relocalisation et d'intégration locale doivent respecter les normes internationales et les directives des droits de l'homme en matière de logement convenable, d'expulsions et de déplacement.

## **7. Législation de réduction des risques de catastrophe**

Les États doivent adopter une législation de réduction des risques de catastrophe respectant le droit à un logement convenable. Il faut accorder une attention particulière à ceux qui risquent de faire l'objet de discrimination et d'exclusion, notamment en fonction de leur statut d'occupation et prendre des mesures pour les protéger.

# **B. Recommandations de suivi**

1. Les mécanismes et les institutions des Nations Unies, le Comité permanent interorganisations, les organisations qui en sont membres ou qui coopèrent avec lui doivent envisager de mener une étude complémentaire sur l'intégration pratique du droit à un logement convenable dans la réponse aux catastrophes, en prenant comme point de départ le cadre proposé par la Rapporteuse spéciale.

## **2. Il faut mener des travaux complémentaires sur :**

- Les mécanismes pour appuyer la détermination accélérée des droits d'occupation, notamment la cartographie et le dénombrement des communautés, en tirant les leçons des pratiques existantes pour conseiller en ce qui concerne leurs principales caractéristiques et leur application après une catastrophe;
- Les mesures juridiques et pratiques nécessaires pour soutenir, après une catastrophe, tous ceux qui ne sont pas des propriétaires individuels de biens officiellement enregistrés;

- Les instruments et outils de planification territoriale et d'utilisation du sol, ainsi que leur potentiel pour fournir une base technique et juridique pour les programmes de retour et de reconstruction;
- L'accès à l'utilisation et au contrôle des terres dans les situations de catastrophes naturelles, notamment les conditions de réquisition et d'acquisition de terres pour les abris ou les zones d'habitation.

3. Lors de l'examen des rapports présentés par les États et des visites dans les pays, les mécanismes de protection des droits de l'homme des Nations Unies doivent évaluer et faire des recommandations concernant la jouissance de droits de l'homme spécifiques dans les situations de catastrophe naturelle, ainsi que la mesure dans laquelle la prévention des catastrophes, les opérations de secours et de relèvement contribuent à les réaliser.

---