



Assemblée générale

Distr. générale
7 août 2014
Français
Original : anglais

Soixante-neuvième 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

Le droit à un logement convenable

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de 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 à cet égard, Leilani Farha, en application des résolutions 15/8 et 25/17 du Conseil des droits de l'homme.

* A/69/150.



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

Résumé

Le présent rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard est présenté en application des résolutions 15/8 et 25/17 du Conseil des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale ayant entamé son mandat le 2 juin 2014, elle ne présente ici qu'un document préliminaire, dans lequel elle donne un aperçu de quelques-uns des domaines d'action prioritaires au sujet desquels elle souhaite consulter les États Membres, les membres de la société civile et les autres parties prenantes aux fins de l'établissement de son plan de travail.

Le présent rapport rend également compte du précieux travail effectué par les deux précédents rapporteurs spéciaux et des principales avancées réalisées au cours des quatorze premières années du mandat. Il présente des réflexions préliminaires sur le statut actuel du droit à un logement convenable ainsi que les grands domaines d'activité dans lesquels la Rapporteuse spéciale espère que de nouveaux progrès seront réalisés.

I. Introduction

1. Le présent rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard est présenté en application des résolutions 15/8 et 25/17 du Conseil des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale ayant entamé son mandat le 2 juin 2014, elle ne présente ici qu'un document préliminaire, dans lequel elle donne un aperçu de quelques-uns des domaines d'action prioritaires au sujet desquels elle souhaite consulter les États Membres, les membres de la société civile et les autres parties prenantes aux fins de l'établissement de son plan de travail.

2. Dans le présent rapport, le premier qu'elle présente à l'Assemblée générale, la nouvelle Rapporteuse spéciale fait part de ses observations et réflexions préliminaires sur le droit à un logement convenable dans le monde et de la manière dont elle a l'intention d'aborder les grandes questions qui l'occuperont tout au long de son mandat. Elle fera fond sur le remarquable travail accompli par ses prédécesseurs ainsi que par d'autres mécanismes relatifs aux droits de l'homme et veillera à la bonne exécution de certaines grandes initiatives déjà lancées. Dans le même temps, elle orientera le mandat dans de nouvelles directions afin de continuer à aider les États, la société civile et les autres parties prenantes, notamment les acteurs privés, à mieux comprendre ce que signifie effectivement le respect du droit international à un logement convenable. Elle entend mettre en évidence les moyens de régler les problèmes existants et nouveaux, cerner de nouvelles possibilités d'action et faire en sorte que des progrès concrets soient réalisés sur la voie du plein exercice du droit à un logement convenable.

II. Bref historique du mandat

3. Le mandat de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard a été institué par la Commission des droits de l'homme à sa cinquante-sixième session (voir résolution 2000/9).

4. À la création du mandat, la Commission a souligné le caractère transversal de la question du droit à un logement convenable, estimant que celui-ci était un élément du droit à un niveau de vie suffisant et à la non-discrimination et se référant à une série d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui le reconnaissent¹.

5. En décembre 2007, dans sa résolution 6/27, le Conseil des droits de l'homme a examiné le mandat de la Rapporteuse spéciale sur le droit à un logement convenable

¹ La résolution 2000/9 fait notamment référence à l'article 25.1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, à l'article 11.1 du Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à l'article 27.3 de la Convention relative aux droits de l'enfant, à l'article 14.2 h) de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et à l'article 5 e) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Une liste actualisée des traités relatifs aux droits de l'homme actuellement en vigueur comprendrait également les articles 43.1 d) et 43.3 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et les articles 9.1 a), 19 a) et 28 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

et a décidé de le proroger pour une période de trois ans. Depuis lors, il l'a prorogé deux autres fois : en 2010, par sa résolution 15/8; et en 2014, par sa résolution 25/17.

6. Par ces résolutions, le Conseil a prié la Rapporteuse spéciale de :

- a) Promouvoir le plein exercice du droit à un logement convenable;
- b) Recenser les difficultés, obstacles et lacunes qui s'opposent à l'exercice de ce droit et recenser les meilleures pratiques en la matière;
- c) Mettre l'accent sur des solutions concrètes permettant d'assurer la mise en œuvre des droits qui relèvent de son mandat;
- d) Prendre en compte la problématique hommes-femmes;
- e) Accorder une attention particulière aux besoins des personnes en situation de vulnérabilité ainsi que de celles qui appartiennent à des groupes marginalisés;
- f) Faciliter la fourniture d'une assistance technique;
- g) Collaborer étroitement avec d'autres titulaires de mandat relevant des procédures spéciales, les organismes des Nations Unies, les organes conventionnels et les mécanismes régionaux relatifs aux droits de l'homme;
- h) Lui présenter, ainsi qu'à l'Assemblée générale, un rapport annuel.

7. Leilani Farha, qui a pris les fonctions de Rapporteuse spéciale le 2 juin 2014, est profondément reconnaissante à ses prédécesseurs, Raquel Rolnik (2008-2014) et Miloon Kothari (2000-2008), des travaux qu'ils ont accomplis. Ils ont largement contribué à améliorer tant la compréhension que le respect du droit à un logement convenable en appelant l'attention sur l'expérience des personnes et des populations touchées par l'expulsion, l'insécurité foncière et d'autres problèmes de logement. Ils ont mis en lumière des situations relatives aux droits de l'homme dans lesquelles le respect du droit à un logement convenable était gravement compromis et ont fait sensiblement mieux connaître ce droit en donnant la parole à des groupes qui n'avaient jamais été entendus auparavant et en dialoguant avec des personnes de divers horizons.

8. Les rapporteurs spéciaux sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ont beaucoup accompli. Ils ont examiné un large éventail de questions, en concertation avec les États et les autres parties concernées, dans le cadre de l'établissement de rapports thématiques, de missions dans les pays, de visites d'étude, de l'élaboration d'outils d'orientation, de consultations d'experts, de l'organisation de diverses manifestations, et de l'examen de lettres d'allégations et d'appels urgents.

9. La lutte contre les expulsions forcées et le renforcement de la sécurité d'occupation ont été les thèmes centraux du mandat et ont par conséquent fait l'objet de larges consultations et d'études de fond. Les deux rapporteurs spéciaux précédents ont élaboré des outils pratiques visant à aider les États, les personnes victimes d'expulsions forcées et d'autres parties concernées à mieux comprendre les principes relatifs aux droits de l'homme pertinents et la manière dont ils sont mis en œuvre. Deux grands outils d'orientation ont été établis : les principes de base et

directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement (2007) (A/HRC/4/18, annexe I); et les principes directeurs sur la sécurité d'occupation des populations urbaines pauvres (2014) (voir A/HRC/25/54).

10. M^{me} Rolnik a axé ses travaux sur le problème de l'insécurité foncière dans un monde de plus en plus urbanisé. À la suite de recherches et de consultations approfondies, elle a proposé 10 principes directeurs visant à aider les décideurs à déterminer les mesures à prendre dans tel ou tel contexte national. L'actuelle Rapporteuse spéciale entend poursuivre dans cette voie et encouragera les États à mettre en œuvre les principes directeurs sur la sécurité d'occupation des populations urbaines pauvres.

11. Les rapporteurs spéciaux précédents ont en outre examiné les conditions de logement et l'expérience de membres de groupes vulnérables et marginalisés. À cet égard, dans le cadre d'une série de réunions et de rapports, ils ont concentré leurs efforts sur la question du logement convenable en ce qu'elle concerne les femmes. Conformément à la demande formulée par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 2002/49, entre 2002 et 2006, M. Kothari a mené des travaux de fond sur l'égalité entre les femmes et les hommes en matière de propriété et de contrôle fonciers, d'accès à la terre et de droit à un logement convenable. Il a également réalisé une étude thématique sur la discrimination. En 2011, M^{me} Rolnik a fait le point sur les progrès réalisés à cet égard et consacré un rapport aux avancées juridiques et politiques enregistrées dans le domaine du droit des femmes à un logement convenable (A/HRC/19/53).

12. Par le biais de communications et de rapports de mission, l'attention a également été accordée à certains groupes de population au sein desquels il existe une proportion particulièrement élevée de sans-abri et de personnes vivant dans des logements inadéquats, notamment les personnes handicapées, les peuples autochtones, les enfants, les migrants, les lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres, les Roms et ceux qui vivent dans la pauvreté et l'exclusion. Les rapporteurs spéciaux précédents se sont en outre déclarés préoccupés par la discrimination dont sont victimes les minorités ethniques et religieuses et les groupes nomades.

13. La Rapporteuse spéciale précédente a examiné un certain nombre d'autres grandes questions thématiques nouvellement apparues, notamment :

- a) La crise financière mondiale²;
- b) Les mesures pouvant être prises en matière de logement, notamment en ce qui concerne l'accession à la propriété foncière et à la location et la création de coopératives d'habitation³;
- c) La reconstruction au lendemain d'une catastrophe ou d'un conflit⁴;
- d) Les incidences des grands événements sportifs internationaux (les « méga-événements »)⁵;
- e) Les changements climatiques⁶.

² Voir A/HCR/10/7.

³ Voir A/67/286 et A/68/289.

⁴ Voir A/66/270.

⁵ Voir A/HCR/13/20.

⁶ Voir A/64/255.

III. Réflexions préliminaires : lacunes dans le respect du droit

14. Le droit à un logement convenable a donné lieu à de nombreux commentaires. Il a fait l'objet d'observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels avant tout autre droit consacré par le Pacte (à savoir, les observations n° 4 et 7) et c'est maintenant l'un des droits économiques, sociaux et culturels les plus souvent examinés. Alors cependant que le mandat entre dans sa quinzième année et que la société civile a déployé des efforts considérables en vue de garantir le respect de ce droit, les normes et les commentaires y relatifs, pour bien conçus qu'ils fussent, n'ont pas toujours abouti à des progrès notables.

15. L'ampleur du phénomène des sans-abri au niveau mondial n'est pas bien connue et est mal documentée. Il existe peu de chiffres mondiaux et dans bien des cas, les données recueillies à l'échelle des pays sont souvent incomplètes et ne peuvent être comparées entre elles en raison de différences entre les définitions et les méthodes utilisées. La Rapporteuse spéciale s'inquiète que, au niveau national, l'absence de statistiques concernant ce groupe de population ne conduise les gouvernements à ne pas en tenir compte dans leurs politiques et à ne pas prendre les mesures qui s'imposent pour faire face au problème. Au niveau mondial, il pourrait dissimuler une grave crise mondiale des droits de l'homme menaçant des millions de personnes.

16. Les informations disponibles donnent à penser que le nombre de sans-abri et de personnes vivant dans un logement inadéquat reste très élevé et pourrait même être en augmentation. D'après le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), le nombre de personnes vivant dans des taudis n'a cessé de croître au cours des dernières décennies, passant d'environ 650 millions de personnes en 1990 à 863 millions de personnes en 2012. Selon ONU-Habitat également, les taudis sont caractérisés par un surpeuplement aigu, l'absence de services de base, notamment pour ce qui est de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, et des logements qui ne protègent pas leurs habitants des intempéries et des maladies normalement évitables. La proportion de personnes vivant dans de telles conditions est particulièrement élevée dans des régions comme l'Afrique subsaharienne (62 % de la population) et l'Asie du Sud (35 % de la population), et plus faible en Amérique latine et dans les Caraïbes (24 %) et en Afrique du Nord (13 %)⁷.

17. Les pays dont l'économie est en difficulté ne sont pas les seuls à enregistrer un nombre très élevé de sans-abri et de personnes vivant dans des logements inadéquats. Comme le Comité des droits économiques, sociaux et culturels l'a signalé dans son observation générale n° 4, certaines des sociétés les plus développées économiquement sont également très touchées par ce problème, ce que Miloon Kothari a confirmé dans son rapport de 2005 sur le phénomène des sans-abri (E/CN.4/2005/48). La Rapporteuse spéciale est préoccupée par le fait que le nombre très élevé de sans-abri et de personnes vivant dans un logement inadéquat constaté dans les pays les plus développés et les pays dans lesquels la répartition de la richesse est très inégale, nombre qui est dans bien des cas en augmentation, ne soit

⁷ Organisation des Nations Unies, *Objectifs du Millénaire pour le développement – Rapport 2014*, objectif 7.D.

révélateur d'une grave incompatibilité, au niveau mondial, entre les modèles de développement économique actuellement suivis et l'exercice du droit à un logement convenable.

18. Les conséquences du phénomène des sans-abri et du nombre élevé de personnes vivant dans des logements inadéquats sont à ce point graves qu'elles compromettent l'exercice de presque tous les autres droits de l'homme, y compris les droits à la santé, à l'éducation, à la protection de la famille, à la sécurité sociale et au travail, voire, dans bien des cas, le droit à la vie. De nombreuses épidémies, notamment le paludisme, le choléra et la dengue, qui continuent de faire des ravages parmi les pauvres dans les pays tropicaux, sont étroitement liées à la médiocrité des conditions de logement, ce qui est également le cas de même que nombre de maladies comme la tuberculose et la pneumonie sévissent parmi les sans-abri vivant sous des climats froids. Cependant, en dépit de la gravité de ses conséquences et bien qu'il entrave l'exercice de droits de l'homme fondamentaux, le phénomène des personnes sans-abri ou vivant dans un logement inadéquat est encore la plupart du temps considéré comme relevant exclusivement du domaine socioéconomique et les mesures prises par les pouvoirs publics pour y faire face ne procèdent donc pas de la même responsabilité juridique que celles touchant d'autres droits de l'homme. Même lorsque le droit au logement est reconnu comme un droit de l'homme, les États et les autres acteurs concernés ne savent pas toujours exactement comment le faire respecter.

19. La Rapporteuse spéciale estime que le fossé grandissant entre les normes et règles adoptées au niveau international et les réalités de la situation du logement, à savoir la généralisation du phénomène des sans-abri, les conditions de logement déplorables, les loyers inabordables et le manque d'accès à un logement convenable traduit un manque de volonté d'appliquer effectivement le droit à un logement convenable ou une mauvaise compréhension de ce que signifie son respect. Dans ce contexte, la Rapporteuse spéciale considère qu'il est impératif, dans l'intérêt de ses travaux, de mener une action concertée et de mettre l'accent sur les moyens d'intégrer les normes relatives aux droits de l'homme liées au logement dans la législation et les politiques des pays et de les rendre plus efficaces dans la lutte contre le phénomène des sans-abri et de personnes vivant dans un logement inadéquat, qui continue de sévir dans de nombreux pays du monde.

IV. Priorités thématiques et opérationnelles

A. Encourager l'interaction entre les mesures prises au niveau des pays et à l'échelle internationale

20. Dans le cadre de sa collaboration avec d'autres spécialistes aux niveaux national et international, la Rapporteuse spéciale a constaté qu'il importait de favoriser un lien dynamique entre les activités entreprises au niveau des pays et celles menées à l'échelle internationale. Si l'on veut que les normes et principes internationaux relatifs aux droits de l'homme revêtent leur pleine signification et soient effectivement appliqués au niveau des pays, il faut les concevoir et les interpréter à la lumière des données d'expérience nationales et en tirant parti des

progrès réalisés dans le droit et la pratique internes. Toujours au niveau national, les droits de l'homme doivent être protégés et renforcés par les normes de fond et les principes universels élaborés au niveau international.

21. Au cours des vingt dernières années, des activités ont été menées au niveau des pays qui ont largement contribué à faire mieux comprendre le droit à un logement convenable dans le contexte du droit international des droits de l'homme. Des campagnes et des mouvements nationaux ont été lancés pour faire face aux questions fondamentales relatives au logement, y compris le développement durable, les droits fonciers et à la sécurité d'occupation, le phénomène des sans-abri, les grands projets de développement, les méga-événements, l'érosion des programmes de logements sociaux, les conséquences de la crise financière, et le déni de services essentiels à un logement convenable.

22. Plus que jamais, les organisations de la société civile appliquent les principes internationaux relatifs aux droits de l'homme aux circonstances propres à tel ou tel pays et ont recours aux organes des Nations Unies s'occupant de questions relatives aux droits de l'homme, dont les organes chargés de surveiller l'application des traités et le mécanisme d'examen périodique universel, pour promouvoir la conception d'applications et d'interprétations officielles du droit à un logement convenable visant à régler les problèmes locaux et nationaux et à préciser les obligations qui incombent aux États pour ce qui est du respect des droits de l'homme dans ces contextes.

23. Les organisations de la société civile ont porté une série de nouvelles questions relatives au logement à l'attention du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, du Comité des droits de l'homme, du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, du Comité des droits de l'enfant, du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, du Comité des droits des personnes handicapées et du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs famille. Ce faisant, elles ont encouragé différents organes chargés de surveiller l'application des traités à examiner les obligations qui incombent aux États en ce qui concerne le droit au logement dans diverses circonstances et à préciser les liens qui existent entre le droit au logement et les autres droits de l'homme⁸. Cette interaction renforce tant les mesures adoptées au niveau des pays que les mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme.

24. Au cours des dernières années, l'interaction entre les mesures prises au niveau et celles adoptées à l'échelon international s'est essentiellement manifestée dans les situations dans lesquelles il s'agissait d'assurer l'accès à la justice aux personnes souhaitant exercer leur droit à un logement convenable. Le nombre d'affaires relatives au respect de ce droit qui ont été portées devant des juridictions nationales, régionales ou internationales a augmenté. Les tribunaux s'appuient de plus en plus sur les normes internationales relatives aux droits de l'homme lorsqu'ils jugent des

⁸ Voir, par exemple, E/C.12/PRY/CO/3, CRC/C/TLS/CO/1, CRC/C/DZA/CO/3 et 4 et CERD/C/AZE/CO/6.

affaires concernant le droit au logement. Les observations générales n^{os} 4 et 7 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, notamment, ont été citées dans plusieurs affaires internes⁹.

25. Dans le même temps, les progrès réalisés par les tribunaux nationaux et les institutions nationales relatives aux droits de l'homme ont fait positivement évoluer le droit international des droits de l'homme. Ainsi, l'expérience des tribunaux nationaux et la jurisprudence des pays relative au droit au logement a été largement prise en compte dans l'élaboration du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui prévoit pour la première fois que les questions relatives au droit à un logement convenable peuvent être examinées au regard du Pacte¹⁰.

26. Veiller à ce que les personnes souhaitant exercer leur droit à un logement convenable puissent accéder à la justice est désormais un défi commun aux États et aux organes conventionnels. Le relever suppose d'instaurer un dialogue et une interaction continus entre les États, y compris au niveau des tribunaux nationaux, et les organes et procédures chargés d'assurer le respect des droits de l'homme.

27. La Rapporteuse spéciale continuera de demander aux États, aux organes conventionnels, aux institutions nationales de défense des droits de l'homme, aux organisations de la société civile, aux juges et aux spécialistes des droits de l'homme de réfléchir à la manière dont elle peut appuyer l'interaction ô combien importante entre les normes et pratiques relatives aux droits de l'homme adoptées au niveau des États et celles adoptées à l'échelle internationale. Elle espère également faire mieux connaître les travaux entrepris en vue de définir les dispositions du droit à un logement convenable à tous les niveaux et de faciliter l'accès à la justice en ce qui concerne ce droit. Elle est déterminée à promouvoir et à renforcer l'interdépendance entre le droit et la pratique des États et le droit et la pratique internationaux dans tous les aspects de ses travaux, y compris les communications, les visites de pays et les rapports thématiques.

B. Préciser l'obligation de réalisation progressive

28. La Rapporteuse spéciale, au vu des nouvelles tendances socioéconomiques qui ont une incidence sur le droit à un logement convenable, des actions importantes de nombreuses parties prenantes et des faits nouveaux intervenus dans le domaine des

⁹ Voir, par exemple, Comité européen des droits sociaux, Réclamation n° 39/2006, *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. France*, Décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007; Haute Cour du Kenya à Embu, Requête constitutionnelle n° 2 de 2011, *Ibrahim Sangor Osman et al. c. le Ministre d'État chargé de l'administration provinciale et la sécurité intérieure et al.*; et Comité européen des droits sociaux, Réclamation n° 15/2003, Décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*. Voir également A/63/275, chap. IV.

¹⁰ L'élaboration de l'article 8.4 du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui évoque « le caractère approprié des mesures prises par l'État Partie », s'est largement appuyée sur certains aspects de la décision de la Haute Cour d'Afrique du Sud dans l'affaire *Gouvernement de la République d'Afrique du Sud et al. c. Grootboom et al.* Voir « Reasonableness and Article 8(4) » dans *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary* (à paraître), à l'adresse suivante : <http://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/serp/research/optional-protocol-.html>.

droits économiques, sociaux et culturels plus généralement, commence son mandat en ayant conscience de plusieurs défis clefs dans la réalisation du droit à un logement convenable et des possibilités qui se font jour, qu'elle espère saisir alors qu'elle s'engage dans de nouvelles consultations.

29. Au centre des obligations de l'État relatives au droit à un logement convenable, on trouve celle de prendre des mesures concrètes en faveur de sa mise en œuvre. Aux termes de l'article 2.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'État est tenu d'« agir [...] par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice [du droit] [...] par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives ». Par le passé, toutefois, cette obligation qui incombe à l'État d'agir ou de prendre des mesures concrètes pour assurer la mise en œuvre de ce droit à un logement convenable n'a pas reçu autant d'attention dans le cadre de l'établissement de normes juridiques que d'autres aspects des obligations de l'État. Les normes juridiques ont été axées plus souvent sur l'action de l'État qui interfère avec le droit à un logement convenable. En conséquence, au niveau international, les normes juridiques qui s'appliquent sont comparativement plus claires s'agissant des expulsions forcées que de l'obligation positive qui incombe à l'État de s'attaquer au problème des sans-abri ou d'affecter les ressources nécessaires pour assurer l'accès des groupes marginalisés au logement. De même, les tribunaux nationaux tendent à connaître de plus d'affaires et à élaborer une jurisprudence plus conséquente s'agissant d'expulsions et de suspensions de services que du fait de ne pas donner la priorité au développement des services destinés aux implantations sauvages.

30. Certes, les organes internationaux chargés des droits de l'homme et les tribunaux nationaux rencontrent des problèmes particuliers dans l'élaboration de devoirs précis concernant le respect de l'obligation d'assurer progressivement le plein exercice du droit à un logement convenable. Les obligations de ce type doivent être évaluées eu égard à des facteurs contextuels, juridiques et historiques tels que les ressources disponibles, les besoins concurrents, les politiques économiques et l'aide internationale. Il n'existe pas de définition unique des mesures législatives devant être prises ou des crédits budgétaires devant être affectés. Toutefois, le fait que le respect de ces aspects du droit à un logement convenable ne puisse être évalué qu'en prenant en compte des circonstances particulières ne devrait pas entraîner l'absence de responsabilité ni la méconnaissance des violations des droits de l'homme.

31. La nature des obligations de l'État selon les circonstances doit être précisée au moyen de procédures et de mécanismes permettant d'évaluer les obligations en fonction de leur contexte. De même que les normes juridiques régissant la sécurité des droits fonciers et les expulsions sont précisées au moyen de jugements rendus dans des circonstances particulières, les obligations liées à la réalisation progressive, telles que le maximum des ressources disponibles et les mesures législatives appropriées, doivent être détaillées par les organes et les juridictions des droits de l'homme afin de préciser leur signification selon les circonstances.

32. L'un des progrès les plus importants accomplis ces dernières années dans le domaine du droit interne et du droit international est la reconnaissance du fait que tous les aspects du droit à un logement convenable et des autres droits économiques,

sociaux et culturels sont justiciables¹¹. Les débats sur la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels, et en particulier de l'obligation d'assurer le plein exercice progressif, sont heureusement chose du passé. Les tribunaux nationaux et les organes régionaux ont montré qu'ils sont compétents pour connaître de toutes les composantes des droits économiques et sociaux. En conséquence, le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté par l'Assemblée générale à l'occasion du soixantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme a affirmé une approche globale de l'accès à la justice¹². La procédure de présentation de communications couvre tous les aspects des droits du Pacte, y compris les obligations liées à leur exercice progressif énoncé à son article 2.1.

33. La Rapporteuse spéciale entend faire en sorte que son mandat fasse fond sur l'approche globale et pleinement inclusive de l'accès à la justice concernant le droit à un logement convenable. Elle veillera à ce que son mandat continue de répondre aux préoccupations découlant d'expulsions forcées, de démolitions, de déplacements et d'autres actions étatiques, mais elle entend s'attacher particulièrement à expliquer et préciser l'obligation pour l'État de prendre des mesures raisonnables, y compris des mesures législatives, aux fins de la pleine mise en œuvre du droit à un logement convenable.

34. La Rapporteuse spéciale recherchera également comment tirer parti de son mandat pour appuyer l'accès à la justice pour tous les aspects du droit à un logement convenable. Elle reconnaît qu'assurer l'accès à la justice, en particulier s'agissant des plaintes touchant aux obligations de l'État d'adopter des mesures positives aux fins de l'exercice du droit à un logement convenable, présente de nouveaux problèmes. Les tribunaux et les organes chargés des droits de l'homme doivent recevoir des informations fiables sur les contraintes en matière de ressources et les besoins concurrents. Des approches plus participatives pour le traitement juridictionnel des droits doivent faire en sorte que toutes les parties prenantes, y compris les groupes marginalisés, soient en mesure de se faire entendre. Les gouvernements doivent mettre en place des mécanismes de responsabilité et travailler en partenariat avec les requérants et les autres parties prenantes en vue d'améliorer les politiques et de garantir des recours efficaces. Les chercheurs et les groupes internationaux de surveillance doivent poursuivre l'élaboration de méthodologies afin de produire des statistiques et des indicateurs fiables relatifs au respect de tous les aspects du droit à un logement convenable.

35. Souvent, les États ne disposent pas de mécanismes efficaces pour évaluer les programmes ou politiques de logement, les décisions budgétaires ou les décisions administratives eu égard au respect du droit à un logement convenable. Les groupes vulnérables doivent avoir accès aux procédures leur donnant les moyens d'identifier les violations éventuelles de leurs droits et demander réparation¹³. Comme la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté l'a noté,

¹¹ Voir résolution 63/117 de l'Assemblée générale.

¹² Voir Catarina de Albuquerque, « Chronicle of an announced birth: The coming into life of the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – The missing piece of the International Bill of Human Rights », dans *Human Rights Quarterly*, vol. 32, n° 1 (2010); voir également Bruce Porter, « The reasonableness of article 8 (4) – Adjudicating claims from the margins », dans *Nordic Journal of Human Rights*, vol. 27, n° 1 (2009).

¹³ A/67/278, par. 31.

« l'absence de contrôle judiciaire ou de mécanismes de dépôt de plainte relatifs aux politiques sociales, ajoutée au manque de recours offerts au niveau national en cas d'atteinte aux droits économiques, sociaux et culturels, donne l'impression que la politique sociale est un acte charitable plutôt qu'un élément de l'obligation faite à l'État de garantir la jouissance des droits de l'homme. La reconnaissance des droits impose à l'État l'obligation d'établir des recours en justice ou d'autres moyens permettant aux détenteurs de droits d'invoquer leur protection devant les tribunaux ou d'autres organes indépendants lorsqu'ils sont bafoués »¹⁴.

C. Égalité, non-discrimination et droit à un logement convenable

36. La Rapporteuse spéciale est profondément préoccupée par la discrimination et l'inégalité en matière de logement dont sont victimes les différents individus et groupes, en particulier les plus marginalisés et les plus vulnérables aux violations des droits. Les populations autochtones, les personnes handicapées, en particulier les groupes de femmes (tels que les femmes avec des enfants et les femmes âgées), les migrants, les minorités ethniques et raciales et de nombreux autres groupes marginalisés continuent d'être de façon disproportionnée sans abri ou mal logés.

37. Pour que les stratégies visant à faire face aux violations du droit à un logement convenable soient efficaces, elles doivent s'appuyer sur un cadre relatif à l'égalité des droits et tenir compte des formes systémiques de discrimination et d'inégalité qui privent certains groupes d'exercer ce droit dans des conditions d'égalité. Malgré les progrès considérables enregistrés au niveau tant national qu'international sur l'interprétation et la compréhension de la non-discrimination et de l'égalité, le lien entre ces concepts et leur importance pour l'exercice du droit à un logement convenable n'est toujours pas bien compris.

38. Le principe de non-discrimination est un fondement du droit international des droits de l'homme. Il est bien reconnu que l'égalité et la non-discrimination sont intersectorielles, s'appliquant à tous les droits de l'homme¹⁵. L'obligation de non-discrimination s'applique immédiatement. Les États ont le devoir de s'abstenir de toute discrimination au plan des lois et des politiques et de fournir des protections constitutionnelles ou législatives adéquates contre la discrimination en droit interne¹⁶. Des mesures concrètes, délibérées et ciblées sont nécessaires pour garantir l'élimination de la discrimination¹⁷.

39. La signification et l'application de la non-discrimination et de l'égalité dans le contexte des droits économiques, sociaux et culturels ont été exposées dans divers instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme¹⁸.

40. Des avancées sensibles dans la compréhension de la façon dont la non-discrimination et l'égalité s'appliquent au droit à un logement convenable ont découlé des actions entreprises concernant les femmes et le logement. Outre le

¹⁴ Ibid., par. 32.

¹⁵ L'article 2.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 2.2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont identiques à cet égard. De plus, l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit l'égalité devant la loi sans discrimination d'aucune sorte.

¹⁶ A/HRC/23/50, par. 78.

¹⁷ E/C.12/GC/20, par. 36.

¹⁸ Voir, par exemple, E/C.12/2005/4; E/C.12/GC/20, CEDAW/C/2004/I/WP.1 et A/HRC/26/39.

travail novateur sur cette question des deux anciennes rapporteuses spéciales, comme décrit ci-dessus, d'autres contributions ont été apportées par les organismes des Nations Unies¹⁹. Les organisations de la société civile ont également joué un rôle central dans l'élaboration de la teneur et de la portée du droit des femmes à un logement convenable.

41. Les travaux réalisés sur l'égalité et la non-discrimination concernant d'autres groupes, tels que les personnes handicapées et les migrants, ont également amélioré la compréhension de l'intersection de l'égalité et de la non-discrimination avec les droits économiques, sociaux et culturels, dont le droit à un logement convenable.

42. Les associations de défense des droits des personnes handicapées ont formulé un « modèle social » du handicap (par opposition au modèle médical) qui traite des obstacles sociaux systémiques à l'égalité, assure la participation pleine et effective et l'inclusion dans la société et reconnaît que la non-discrimination comprend le droit à un aménagement raisonnable. Les principes ont été incorporés dans la Convention relative aux droits des personnes handicapées qui, selon la Rapporteuse spéciale, constitue une avancée importante pour le droit à un logement convenable. Contrairement à tout autre traité, la Convention couvre les droits à la non-discrimination et à l'égalité matérielle ainsi que les droits économiques et sociaux, dont le droit à un logement convenable. De plus, la Convention comprend des dispositions uniques relatives à « l'accès à la justice » et « à l'application et au suivi nationaux » pour garantir que les principes relatifs à l'égalité matérielle sont pleinement appliqués au moyen du droit interne et des politiques nationales.

43. Les travailleurs migrants ont aussi enregistré des progrès importants dans la lutte contre la discrimination dans les contextes économiques et sociaux, notamment concernant la citoyenneté ou le statut au regard de la législation sur l'immigration, y compris celui de migrant en situation irrégulière. Les travailleurs domestiques migrants, les travailleurs migrants de la construction (c'est-à-dire ceux qui travaillent dans les industries extractives ou de grands projets d'infrastructure), les enfants, les migrants âgés et les migrants en situation irrégulière sont les plus vulnérables, ne disposant souvent pas des recours administratifs ou juridictionnels pour leurs plaintes relatives au logement. Les travailleurs migrants et les membres de leur famille connaissent souvent des conditions de logement qui se caractérisent par le surpeuplement, des marchés de la location irréguliers ou non réglementés, une forte exposition aux modifications arbitraires du coût de la location ou des services essentiels, des conditions de vie en deçà de la moyenne, et ils peuvent être l'objet de mauvais traitements, en particulier ceux qui sont en situation irrégulière.

44. Un certain nombre de principes clefs relatifs à la non-discrimination et à l'égalité dans le contexte des droits économiques et sociaux et du droit international des droits de l'homme sont particulièrement importants pour le droit à un logement convenable : a) la discrimination est interdite, qu'elle soit directe (par exemple, une loi ou une politique qui interdit expressément aux femmes d'obtenir un crédit pour acquérir un logement) ou indirecte (par exemple, une banque qui exige pour

¹⁹ Voir, par exemple, ONU-Habitat. *Policy Makers Guide to Women's Land, Property and Housing Rights Across the World* (2007) et « Women's equal rights to housing, land and property in international law » (2007); voir aussi Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Women and the Right to Adequate Housing* (2012); et HCDH et Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), « Realizing women's rights to land and other productive resources » (2013).

accorder un crédit en vue de l'achat d'un logement que les emprunteurs aient un type de nantissement ou des références d'emploi particulières que de nombreuses femmes et de nombreux migrants, en particulier ceux qui sont en situation irrégulière, sont incapables de fournir); b) c'est l'effet de la loi ou de la politique plutôt que son esprit qui devrait faire l'objet de l'analyse de la discrimination; et c) la discrimination et l'inégalité peuvent se produire aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public et l'État a le devoir de prévenir la discrimination et de fournir des voies de recours aux victimes de celle-ci, où qu'elle survienne.

45. Il est également largement reconnu que l'égalité et la non-discrimination doivent être instaurées dans les faits et non pas seulement formellement²⁰. Il faut pour cela que les groupes vulnérables soient situés différemment, que leurs différences soient prises en compte dans les lois, les politiques et les programmes et que les États et les autres acteurs aient des obligations positives pour faire face aux formes systémiques d'inégalité.

46. Un certain nombre de faits nouveaux liés à la discrimination se sont produits dans le domaine du droit international des droits de l'homme. Ainsi, il est reconnu à présent que les effets uniques de la « discrimination multiple » (telle que celle dont sont victimes les femmes appartenant à des minorités raciales ou ethniques) doivent donner lieu à un examen et des voies de recours particuliers. Le motif de « situation sociale et économique », y compris l'absence d'abri et la pauvreté, est à présent considéré comme un motif de discrimination distinct. Il est reconnu que les personnes victimes au plan de l'accès au logement d'une discrimination fondée sur l'origine ethnique, le sexe ou le handicap, par exemple, sont souvent l'objet d'autres formes de stigmatisation, de discrimination et de criminalisation du fait de leur situation au plan socioéconomique ou en matière de logement, par exemple s'ils vivent dans la rue, dans des implantations sauvages ou des logements en deçà de la moyenne.

47. Il est indispensable que ces principes fondamentaux d'égalité et de non-discrimination concernant les droits économiques et sociaux soient strictement appliqués en matière de logement. L'inégalité et l'exclusion dans le domaine du logement sont souvent liées à des formes indirectes et involontaires de discrimination, de la non-prise en compte des besoins des différents groupes marginalisés et à l'attention insuffisante accordée aux obligations liées à l'égalité matérielle.

48. Le fait que le droit à la non-discrimination et à l'égalité en matière de logement peut nécessiter des obligations positives pour s'attaquer aux formes de désavantage et améliorer la situation est souvent ignoré. Il reste beaucoup à faire pour que les principes de non-discrimination et d'égalité soient pleinement incorporés dans les politiques, programmes, textes législatifs et affectations budgétaires.

49. Les obligations touchant à l'égalité matérielle en matière de logement sont souvent liées à la réalisation progressive du droit à un logement convenable. Les efforts visant à surmonter les modes systémiques de discrimination et d'inégalité dont sont victimes les personnes handicapées, les déplacés, les femmes et les enfants, ainsi que d'autres groupes s'appuient sur l'élaboration et l'application de programmes et stratégies. L'aménagement raisonnable, comme dans le cas de la

²⁰ Voir E/C.12/2005/4 et E/C.12/GC/20; voir également E/2008/76.

réalisation progressive, est soumis à des limites liées aux ressources disponibles. La Rapporteuse spéciale entend examiner comment ces principes de non-discrimination et d'égalité s'appliquent aux expériences des différents groupes vulnérables en matière de logement.

D. Appréhender le caractère évolutif et le rôle de l'État

50. En vertu du droit international des droits de l'homme, c'est à l'État qu'incombe la responsabilité du respect des instruments relatifs à ces droits par lesquels il est lié. L'accent du suivi et du dialogue constructif au niveau international a été mis sur les gouvernements.

51. Les gouvernements, toutefois, ne peuvent être considérés comme les seuls acteurs à prendre en considération s'agissant de l'application des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. En effet, les autorités infranationales, notamment au niveau des États, des provinces et des municipalités, sont souvent dotées de pouvoirs importants en matière de logement et elles partagent donc cette responsabilité relative au respect des devoirs de l'État découlant d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. La participation à la mise en œuvre du droit à un logement convenable s'est encore plus diversifiée avec la récente délégation de pouvoir concernant le logement par des gouvernements centraux à des unités de gouvernement plus locales dans de nombreux pays, et le développement de la délégation de responsabilités gouvernementales à des partenariats public-privé ou des acteurs privés.

52. De plus, des acteurs mondiaux tels que les entreprises transnationales et les institutions financières multilatérales ou bilatérales, ainsi que les organismes des Nations Unies, jouent un rôle important dans la mise en œuvre du droit à un logement convenable. Les mesures prises par les industries extractives transnationales ou les projets de développement menés et supervisés par de multiples partenaires, dont des institutions financières internationales, peuvent avoir des effets considérables sur ce droit.

53. Le caractère évolutif et la diversification de l'État et la multiplicité des acteurs pouvant être impliqués dans l'exécution des obligations qui lui incombent en vertu du droit international des droits de l'homme rendent la mise en œuvre d'autant plus compliquée. Dans nombre de pays, les programmes de logement et les autres politiques nécessaires à la mise en œuvre du droit à un logement convenable, notamment les compléments de revenus, l'appui communautaire aux personnes handicapées, le contrôle juridictionnel de la sécurité des droits fonciers, les services de zonage ou d'approvisionnement en eau et d'assainissement peuvent relever d'autorités infranationales ou municipales.

54. De plus, les gouvernements s'engagent souvent dans des partenariats avec des pourvoyeurs de logements ou prestataires de services du secteur privé ou d'organisations locales pour administrer les programmes. Des propriétaires, notamment propriétaires terriens, agences immobilières et prestataires de services, notamment de distribution, qui sont dans le secteur privé et les autres acteurs privés concernés ont des incidences importantes sur le droit à un logement convenable. Il est devenu de plus en plus important que ces différents acteurs engagés dans l'exécution par l'État de ses obligations concernant le droit à un logement convenable soient pleinement conscients du caractère et de la portée de ces

obligations. Des progrès ont été accomplis au niveau international dans la compréhension des responsabilités des entreprises et autres acteurs du secteur privé, mais l'obligation de l'État de réglementer les entreprises afin que les actions de celles-ci soient en harmonie avec le droit à un logement convenable est essentielle pour la mise en œuvre effective dudit droit.

55. Pour nombre de ceux qui se voient refuser l'accès à un logement convenable ou dont le droit à un logement est menacé, l'implication du gouvernement peut apparaître extrêmement distante, et en fait son rôle concernant les politiques dénoncées peut être minime. Les acteurs avec lesquels les parties prenantes sont directement en rapport pour tenter d'exercer leurs droits sont souvent les autorités locales, les municipalités ou des propriétaires ou entreprises privés.

56. Alors que la Rapporteuse spéciale considère qu'il est important de souligner la responsabilité en dernier ressort de l'État concernant l'exécution de ses obligations internationales en matière de droits de l'homme de façon à ce qu'il ne soit pas possible de se libérer d'une obligation touchant aux garanties fondamentales en matière de droits de l'homme, elle reconnaît que l'exécution nécessite que tous les niveaux du gouvernement soient conscients de l'exécution des obligations de l'État et pleinement engagés dans celle-ci. La mise en œuvre du droit à un logement convenable s'appuie sur les autorités locales, les organisations locales et les acteurs privés, agissant souvent au titre de partenariats, affirmant que cette mise en œuvre est un engagement commun et une collaboration.

57. La Rapporteuse spéciale a à cœur de rechercher les voies appropriées pour coopérer de façon constructive avec tout l'éventail des acteurs qui jouent un rôle important dans la mise en œuvre du droit à un logement convenable et espère fournir un appui au renforcement de la responsabilisation à tous les niveaux du gouvernement.

V. Domaines d'intervention prioritaires durant le mandat

58. La Rapporteuse spéciale entend aider les États, la société civile et les autres parties prenantes à assurer la mise en œuvre du droit à un logement convenable au niveau national en mettant l'accent sur plusieurs domaines thématiques clefs au cours de son mandat.

59. Comme noté, les thèmes et les domaines de travail prioritaires identifiés dans le présent rapport ont un caractère préliminaire, car la Rapporteuse souhaite poursuivre ses consultations avec les États et d'autres parties concernées, notamment les organismes des Nations Unies, d'autres titulaires d'un mandat au titre des procédures spéciales, des organisations de la société civile et des institutions nationales compétentes pour les droits de l'homme en vue de peaufiner son plan de travail pour les prochaines années. De surcroît, elle prévoit de développer chacun de ces thèmes de façon collaborative et participative.

A. Groupes marginalisés et vulnérables

60. Remédier aux conditions de logement des personnes se trouvant dans des situations les rendant vulnérables ou d'exclusion et de marginalisation sera une

priorité durant le mandat. La Rapporteuse spéciale continuera de mettre l'accent sur la non-discrimination et l'égalité dans le contexte du logement et de faire en sorte que l'ensemble de son action repose sur les principes clefs de l'égalité et de la non-discrimination.

61. La Rapporteuse spéciale fera également en sorte que les conditions de logement continuent d'occuper une place prééminente dans tous les aspects du mandat. À ce propos, elle entend poursuivre l'étroite collaboration que le titulaire du mandat a eue avec les organisations de la société civile qui font œuvre de pionniers dans l'action sur les femmes et le droit au logement. Elle entend coopérer avec les entités du système des Nations Unies désireux de faire mieux connaître le droit des femmes à un logement convenable, y compris les organes de surveillance de l'application des traités en matière de droits de l'homme, le Groupe de travail chargé de la question de la discrimination à l'égard des femmes dans la législation et dans la pratique et les autres procédures spéciales.

62. Travaillant en étroite coordination avec le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, avec l'Instance permanente sur les questions autochtones et le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, la Rapporteuse spéciale sur le logement espère examiner plus avant les conditions de logement et les expériences en la matière des populations autochtones dans le monde et apporter un appui à l'élaboration de stratégies plus efficaces pour protéger et garantir leurs droits fonciers et leur droit au logement.

63. Faisant fond sur l'action sur la stigmatisation et l'exclusion entreprise par son prédécesseur et d'autres rapporteurs spéciaux²¹, la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable entend conduire des recherches sur les façons dont la situation en matière de logement est liée à la pénalisation, à la stigmatisation et à l'exclusion et la façon dont ce problème peut être réglé.

64. La Rapporteuse spéciale entend mettre quelque peu l'accent sur le droit au logement des personnes handicapées et des travailleurs migrants (et de leur famille). À cette fin, elle sollicitera des informations sur les expériences et la situation en matière de logement des personnes handicapées et des travailleurs migrants en vue d'identifier les obstacles au logement convenable et d'élaborer des recommandations pour que les États et les autres parties concernées prennent des mesures au niveau national.

65. S'agissant des personnes handicapées, la Rapporteuse spéciale souhaite trouver les moyens de collaborer avec le Comité des droits des personnes handicapées et le Rapporteur spécial sur les droits des personnes handicapées, qui sera bientôt nommé, en vue d'améliorer la compréhension de la portée et de la nature du droit à un logement convenable et du droit à vivre indépendamment compte tenu des situations particulières que connaissent les personnes atteintes d'un handicap physique ou mental.

66. S'agissant des travailleurs migrants (et de leur famille), la Rapporteuse souhaite examiner les vulnérabilités particulières de ces travailleurs, en particulier lorsqu'ils sont en situation irrégulière, pour avoir accès à un logement convenable et des conditions de vie décentes et les conserver, que cela soit dû à des obstacles administratifs ou juridiques ou à une discrimination de facto et à une discrimination

²¹ Voir A/66/265 et A/HRC/21/42.

multiple. La Rapporteuse spéciale espère collaborer avec le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants en vue d'évaluer les politiques, programmes et mesures concernant le droit à un niveau de vie suffisant, y compris le logement, et de rechercher les moyens de coopérer afin d'assurer un logement convenable et des conditions de vie décentes aux travailleurs migrants.

B. Privation de logement

67. La privation de logement se situe à l'extrémité du spectre des situations de logement et doit être considérée comme une violation, sauf preuve contraire, du droit à un logement convenable (c'est-à-dire que dans les cas où un nombre substantiel de personnes sont privées d'un abri ou d'un logement rudimentaire, l'État manque a priori de s'acquitter de ses obligations internationales en matière de droits de l'homme)²². Dans le cadre de son mandat, la Rapporteuse spéciale entend organiser des consultations et des discussions d'experts pour étudier différentes dimensions de cette violation du droit à un logement convenable, y compris l'obligation de l'État de remédier à la situation des sans-abri.

68. La Rapporteuse spéciale s'emploiera également à effectuer une analyse contextuelle des causes et conséquences de la privation de logement, qui existe tant dans les pays développés – en particulier du fait des effets de la crise financière mondiale – que dans les pays en développement. Elle compte que ce travail mettra en évidence l'interdépendance entre le droit au logement et le droit à portée plus large à un niveau de vie suffisant, ainsi que d'autres droits tels que les droits à la santé, à la sécurité sociale, à l'alimentation et au travail.

69. En coordination avec les mandats pertinents, la Rapporteuse spéciale entend s'attaquer au problème des lois qui érigent en infraction l'état de sans-abri ou les activités liées à cet état, telles que le fait de dormir dans des lieux publics, et étudier les attitudes et les perceptions discriminatoires qui sous-tendent souvent ces lois. À ce propos, la Rapporteuse spéciale étudiera de façon assez approfondie la stigmatisation et la discrimination dont sont souvent victimes les sans-abri et les personnes dans d'autres situations en matière de logement (par exemple les « squatters », les « habitants de taudis » et les « locataires de logements publics ou sociaux ») et s'appuiera sur les travaux précédents des titulaires de mandat, dont le rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté sur l'incrimination des personnes vivant dans la pauvreté (A/66/265) et le rapport (A/HRC/21/42) de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement sur la stigmatisation et la réalisation des droits fondamentaux à l'eau potable et à l'assainissement.

C. Stratégies de logement basées sur les droits de l'homme

70. Les raisons pour lesquelles des personnes sont sans abri ou mal logées sont fort diverses, interdépendantes et complexes. Il s'agit non seulement des expulsions par la force, mais aussi de nombreux autres problèmes structurels tels que les services et les infrastructures insuffisants; les obstacles à l'accès au crédit; la

²² Voir E/1991/23, annexe III, par. 10.

spéculation foncière et le zonage; les déplacements et les migrations; la dégradation de l'environnement et l'urbanisation rapide et le développement des mégapoles. Pour s'attaquer aux causes de la privation de logement, il convient souvent d'adopter une approche multiforme s'appuyant sur des stratégies globales et coordonnées et mise en œuvre de façon collaborative avec les différents échelons de gouvernement et les parties concernées. Il faut pour commencer énoncer les principes clefs sur lesquels s'appuyer pour que les politiques et programmes puissent avoir un objectif commun selon une approche cohérente. La Rapporteuse spéciale considère qu'une approche des questions du logement convenable et des sans-abri basée sur les droits de l'homme a beaucoup à offrir en la matière et pourrait, si elle est mise en œuvre, induire des transformations et déboucher sur de réels changements et non sur de simples solutions temporaires.

71. Dans la plupart des États, les questions du logement et des sans-abri sont considérées comme relevant des politiques et non des droits de l'homme avec des obligations concomitantes de la part des gouvernements, des organes judiciaires et des autres acteurs aux niveaux national et infranational. L'élaboration d'une stratégie nationale du logement peut constituer une première étape essentielle et une obligation immédiate pour la réalisation progressive du droit à un logement convenable. La composante clef d'une stratégie de logement basée sur les droits de l'homme, toutefois, doit être pleinement énoncée au niveau international.

72. La Rapporteuse spéciale, au moyen de consultations et de réunions d'experts avec les spécialistes nationaux et internationaux des droits en matière de logement, les responsables gouvernementaux, les organismes des Nations Unies, les représentants de la société civile et les parlementaires, établira un rapport thématique dans lequel elle identifiera de façon détaillée les principales caractéristiques que les stratégies nationales de logement basées sur les droits de l'homme doivent présenter.

73. Comme complément à ce travail, la Rapporteuse spéciale examinera également les stratégies de logement dans le contexte de la reconstruction après les catastrophes et les conflits. Par le passé, ces questions ont été au cœur des travaux du titulaire du mandat relatif au logement et la Rapporteuse spéciale est déterminée à poursuivre son engagement avec les acteurs humanitaires chaque fois que possible.

D. Accès à la justice

74. En vertu du droit international des droits de l'homme²³, assurer l'accès à des recours efficaces en cas de violation des droits de l'homme est une composante essentielle des obligations de l'État, indispensable au plein exercice de ces droits. Ainsi, comme pour les autres droits, l'État a l'obligation positive de mettre en place des mécanismes et des systèmes institutionnels au niveau national pour garantir que tous les individus et groupes puissent faire valoir leur droit à un logement convenable et exercer des recours efficaces.

75. La Rapporteuse spéciale souhaite mieux comprendre comment le droit à un logement convenable peut faire l'objet de procédures de recours efficaces en droit interne et être mieux incorporé dans les politiques et programmes de logement au

²³ Voir E/C.12/1998/24.

moyen d'approches basées sur les droits de l'homme. Elle est déterminée à collaborer avec les groupes de défense des personnes qui revendiquent leurs droits et avec les responsables gouvernementaux, les défenseurs des droits, les institutions nationales des droits de l'homme, les tribunaux, les responsables des politiques de logement et les autres parties prenantes en vue d'aider à relever les défis que posent l'accès à la justice et la responsabilisation renforcée concernant tous les aspects du droit à un logement convenable.

76. Dans le cadre du système international des droits de l'homme, avec l'arrivée récente des protocoles facultatifs à plusieurs traités, l'accès à la justice concernant les violations des droits en matière de logement concerne désormais également les juridictions internationales. La portée et le contenu des normes en matière de respect des obligations – limites raisonnables, réalisation progressive et maximum des ressources disponibles – seront peu à peu précisés.

77. La Rapporteuse spéciale est désireuse de faire fond sur ces possibilités importantes aux niveaux national et international. Elle établira dans quels domaines un appui et des conseils doivent être fournis par les gouvernements, les tribunaux, les défenseurs des droits, les personnes qui revendiquent leurs droits et les institutions de défense des droits de l'homme en vue d'appuyer les travaux en cours aux niveaux national et international en la matière.

78. À cette fin, la Rapporteuse spéciale entend consacrer un rapport thématique à la question de l'accès à la justice concernant le droit au logement. Ce faisant, elle espère : a) évaluer et documenter les obstacles à l'accès à la justice que rencontrent les personnes faisant valoir leurs droits; b) consulter les autorités gouvernementales, les juges et un large éventail de spécialistes des litiges stratégiques concernant les problèmes que pose la garantie de l'accès à la justice; et c) promouvoir la recherche et l'analyse statistique en vue de fournir des éléments de preuve et des indicateurs de respect des obligations qui soient fiables.

79. La Rapporteuse spéciale souhaite organiser une consultation d'experts ainsi qu'une consultation publique en vue d'obtenir les vues et contributions de toutes les parties concernées sur ces questions. Étant donné leur utilité, elle souhaite être particulièrement en contact avec les appareils judiciaires et les associations internationales de juristes et de magistrats.

E. Échelons de gouvernement infranationaux

80. Comme noté plus haut, les pouvoirs ayant trait aux lois, programmes et services nécessaires à la mise en œuvre du droit à un logement convenable sont souvent répartis entre différents échelons de gouvernement et d'autres acteurs. Durant son mandat, la Rapporteuse évaluera, dans le contexte du large éventail de systèmes de gouvernement, comment tous les échelons de gouvernement peuvent collaborer efficacement à l'exécution des obligations de l'État concernant les droits en matière de logement. Elle s'efforcera également de fournir des conseils en vue d'améliorer la capacité des autorités infranationales de se charger des éléments du droit à un logement convenable qui relèvent de leur compétence.

81. La Rapporteuse spéciale conduira également des recherches sur les mécanismes garantissant que les différents acteurs aient à rendre compte de leur rôle dans l'exécution des obligations de l'État et favorisant la collaboration efficace

entre les échelons national et infranational de gouvernement dans la mise en œuvre du droit à un logement convenable.

82. La Rapporteuse compte que son travail visant à préciser les obligations des différents niveaux de gouvernement pourra faire connaître les problèmes concrets que posent les responsabilités en matière de droits de l'homme d'acteurs non étatiques, tels que propriétaires privés, entreprises de construction et sociétés immobilières, ainsi que prestataires de services et fournisseurs de services qui sont chargés d'aider les États et les autorités infranationales dans la fourniture et la gestion de logements, ainsi que dans la fourniture de services collectifs et autres services nécessaires pour assurer la qualité et l'habitabilité des logements. À ce propos, elle tirera parti du travail de ses prédécesseurs ainsi que de celui des autres procédures spéciales, telles que le rapport thématique de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement sur la participation des fournisseurs non gouvernementaux de services publics à la distribution d'eau et à fourniture de services d'assainissement²⁴.

F. Le logement en tant que composante du programme mondial de développement pour l'après-2015

83. Dans les prochains mois, le programme de développement pour l'après-2015 sera arrêté définitivement et adopté. Comme plusieurs experts indépendants l'ont fait observer durant les consultations tenues aux niveaux national, régional et international, ainsi qu'au cours de différentes négociations, ce processus pourrait apporter une contribution à l'exercice des droits de l'homme par des milliards de personnes. La Rapporteuse spéciale fait sienne la vue selon laquelle un programme doit faire une priorité de l'élimination des inégalités en renforçant la protection sociale, la participation et la responsabilisation. La Rapporteuse spéciale suivra de près les résultats des dernières discussions, en particulier en ce qui concerne l'incorporation des normes et des mécanismes de suivi des responsabilités concernant les droits en matière de logement et les droits économiques et sociaux à portée plus large dans les objectifs et les indicateurs du programme.

84. Un deuxième événement mondial particulièrement important pour le mandat de la Rapporteuse est la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III), qui doit se tenir en 2016. La Rapporteuse spéciale entend contribuer à ce processus eu égard au fait que les droits de l'homme peuvent être un élément essentiel et influent des stratégies visant à faire face à l'urbanisation et à la durabilité, qui, plus que jamais, présentent aujourd'hui d'immenses défis et possibilités.

85. Un certain nombre de questions de portée mondiale ou transnationale ont des incidences directes sur le droit à un logement convenable dans de nombreux pays. Des acteurs mondiaux tels que les entreprises transnationales et les institutions financières multilatérales ou bilatérales et les organismes des Nations Unies jouent un rôle important concernant le droit à un logement convenable. Les actions des industries extractives transnationales ou de projets de développement, parfois lancés et supervisés par de multiples partenaires, y compris des institutions financières internationales, peuvent avoir des effets considérables sur le droit à un logement

²⁴ Voir A/HRC/15/31.

convenable, notamment les déplacements massifs, la destruction de moyens de subsistance et les expulsions forcées. De même, les accords relatifs au commerce et à l'investissement et les mécanismes de traitement des différends avec les investisseurs traitent de plus en plus souvent de questions importantes de politique publique et ne prennent souvent pas en considération des droits fondamentaux tels que le droit à un logement convenable. Ces problèmes ont conduit à d'importants travaux pour évaluer et éclaircir des questions relatives à la responsabilité des entreprises, aux obligations extraterritoriales et aux droits de l'homme dans le contexte des accords d'investissement. La Rapporteuse spéciale compte être activement engagée concernant ces nouvelles questions s'agissant de leur lien avec le droit à un logement convenable.

86. En entreprenant ces tâches, la Rapporteuse tient à souligner l'importance de la coopération avec les acteurs et partenaires internationaux clefs pour renforcer la protection du droit à un logement convenable au niveau mondial. Durant les prochains mois, la Rapporteuse spéciale entend consacrer du temps et des efforts aux contacts avec les États dans toutes les régions ainsi qu'avec les organismes et entités des Nations Unies, dont ONU-Habitat, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

87. La Rapporteuse spéciale apprécie et continuera de favoriser la coopération de longue date que le titulaire du mandat a développée avec les organisations de la société civile, les organisations locales et les réseaux régionaux et internationaux dans le monde entier, notamment ceux qui mettent l'accent sur le droit au logement, le droit au logement et les droits fonciers des femmes, le « droit à la ville », les droits économiques, sociaux et culturels, les litiges stratégiques, et en général les organisations s'intéressant aux conditions de vie des personnes vivant dans la pauvreté ou l'exclusion. Elle souhaite également consolider les mécanismes de coopération avec les associations de locataires et avec de nouveaux mouvements et groupes qui aideront à faire en sorte que le mandat traite des questions relatives aux droits en matière de logement au fur et à mesure qu'elles se poseront. Elle espère que le mandat débouchera également sur de nouvelles relations, en particulier grâce à ses missions et à sa participation à différentes instances, avec les parties prenantes qui jouent un rôle actif dans le développement de leur communauté, telles que les syndicats et les associations locales.

88. Étant donné les risques particuliers auxquels sont exposés les défenseurs des droits de l'homme qui œuvrent dans les domaines du logement, des terres, des expulsions ou de l'embourgeoisement des quartiers, la Rapporteuse vise à soutenir l'appel en faveur de garanties renforcées pour les travaux essentiels qu'ils effectuent.

89. La Rapporteuse compte également s'engager dans un travail soutenu avec les institutions financières internationales qui jouent des rôles appréciables dans la fourniture de financements et d'une aide technique aux projets de logement et d'infrastructure, notamment la Banque mondiale, pour faire en sorte que ces rôles appuient la mise en œuvre des droits en matière de logement. Dans la même veine, elle souhaite étudier les possibilités de dialogue avec les organismes de coopération et d'aide internationales créés par les différents États.

VII. Conclusions

90. Le présent rapport a exposé un certain nombre de réflexions ainsi que des priorités thématiques clefs pour la Rapporteuse spéciale au début de son mandat. Elle présentera son premier rapport thématique au Conseil des droits de l'homme à sa vingt-huitième session, conformément à son programme de travail annuel. La Rapporteuse spéciale accueille avec satisfaction les observations, contributions et suggestions relatives au présent rapport et se réjouit à la perspective de prendre part à de nouvelles consultations avec les États et toutes les parties concernées.
