

contrôle des expulsions forcées grâce à son réseau d'action, les missions d'enquête sur le terrain, le lobbying auprès des gouvernements et des Nations Unies, la recherche et les publications d'ouvrages de référence sur le droit au logement. www.cohre.org

ONU-Habitat

ONU-Habitat est l'agence des Nations Unies pour les établissements humains. Elle est chargée par les Etats de promouvoir l'amélioration des conditions de vie dans les villes et les autres établissements humains. Ces principaux moyens d'action sont l'aide au développement de nouvelles normes internationales, l'analyse et la publication d'informations de référence (comme par exemple son rapport annuel sur l'état des villes dans le monde), l'expérimentation concrète de nouvelles méthodes de gestion des villes et le financement de projets de développement dans les milieux urbains. www.unhabitat.org

LE DROIT AU LOGEMENT

*Un droit humain fondamental stipulé par l'ONU et
reconnu par des traités régionaux et de nombreuses
constitutions nationales*

Brochure élaborée par

Christophe Golay, Conseiller du Rapporteur spécial de l'ONU
sur le droit à l'alimentation

et

Melik Özden, Directeur du Programme Droits Humains du
CETIM et Représentant permanent auprès de l'ONU

**Une collection du Programme Droits Humains du
Centre Europe - Tiers Monde (CETIM)**

Comité des droits de l'homme, HRC (plaintes et informations). Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Avenue de la Paix 8-14, 1211 Genève 10, Suisse. Fax : +4122 9179022. E-mail : tb-petitions@ohchr.org

Comité contre la torture, CAT (plaintes et informations). Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Avenue de la Paix 8-14, 1211 Genève 10, Suisse. Fax : +4122 9179022. E-mail : tb-petitions@ohchr.org

Comité des travailleurs migrants, CMW (informations). Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Avenue de la Paix 8-14, 1211 Genève 10, Suisse. Fax : +4122 9179022. E-mail : cedelenbos@ohchr.org

Au niveau régional

Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (plaintes et informations). Avenue Kairaba, P.O. Box 673, Banjul, Gambie. Tél. : +220 4392962 Fax : +220 4390764. E-mail : achpr@achpr.org

Commission interaméricaine des droits de l'homme (plaintes et informations). Organisation des Etats américains. 1889 F Street, N.W., Washington, D.C. 20006, Etats-Unis d'Amérique. Fax : +202 458-3992. E-mail : cidhoea@oas.org

Cour interaméricaine des droits de l'homme (plaintes). Corte Interamericana de Derechos Humanos, Avenida 10, Calles 45 y 47 Los Yoses, San Pedro, Apartado Postal 6906-1000, San José, Costa Rica. Tél. : +506 2340581. Fax : +506 2340584. E-mail : corteidh@corteidh.or.cr

Comité européen des droits sociaux (plaintes collectives et informations). Secrétariat de la Charte sociale européenne. Direction Générale des Droits de l'Homme – DG II, Avenue de l'Europe, 67075, Strasbourg Cedex, France. Tél. : +333 88413258 Fax : +333 88413700. E-mail : social.charter@coe.int. Site : www.coe.int

Cour européenne des droits de l'homme (plaintes). Conseil de l' Europe, Avenue de l'Europe, 67075 Strasbourg Cedex, France. Tél. : +333 88412018. Fax : +333 88412730. Site : www.coe.int

TROIS ADRESSES Á NOTER TOUT SPECIALEMENT

Habitat International Coalition (HIC)

La Coalition internationale pour l'habitat est une coalition d'ONG (au niveau mondial) qui a été créée en 1976 pour assurer le suivi des engagements pris par les Etats à la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains de Vancouver (1976). Elle est le principal acteur de la société civile dans les réunions internationales sur le logement, comme par exemple à la Conférence d'Istanbul sur les établissements humains (1996) et aux Forums urbains mondiaux de Nairobi (2002) et de Barcelone (2004). La coalition est à l'origine de plusieurs documents de référence promus par les ONG, comme la Charte Mondiale pour le Droit à la Ville, qui vise à appuyer les mouvements pour des conditions de logement dignes dans les centres urbains. La Coalition a également réalisé un très grand nombre de missions de terrains pour dénoncer les violations du droit au logement dans le monde. www.hic-net.org

Center for Housing Rights and Evictions (COHRE)

COHRE est une organisation de défense des droits humains qui travaille essentiellement à la promotion et au respect du droit au logement. Dans son combat pour la réalisation de ce droit, COHRE a plusieurs moyens d'action : les formations et l'assistance juridique pour des ONG ou des associations locales, l'utilisation des mécanismes de contrôle nationaux, régionaux et internationaux, la prévention et le

Principaux sites de référence et coordonnées des instances auxquelles on peut s'adresser

PRINCIPAUX SITES DE RÉFÉRENCES

Haut-Commissariat aux droits de l'homme : www.ohchr.org
ONU-Habitat : www.unhabitat.org
Commission interaméricaine des droits de l'homme : www.cidh.oas.org
Union africaine : www.africa-union.org
Commission africaine des droits de l'homme et des peuples : www.achpr.org
Conseil de l'Europe : www.coe.int
Union européenne : <http://europa.eu.int>
Association internationale des techniciens, experts et chercheurs (AITEC) :
<http://aitec.reseau-ipam.org/>
Asian Coalition for Housing Rights (ACHR) : www.achr.net
Center on housing rights and evictions : www.cohre.org
Coalition internationale pour l'habitat : www.hic-net.org
Emmaüs International : www.emmaus-international.org
Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) : www.feantsa.org
L'Association Internet pour la promotion des droits de l'homme (AIDH) :
www.droitshumains.org

INSTANCES AUXQUELLES ON PEUT S'ADRESSER

Au niveau international

M. Miloon Kothari, Rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme sur le droit au logement (plaintes et informations). Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Avenue de la Paix 8-14, 1211 Genève 10, Suisse. Fax : +4122 9179006. E-mail : urgent-action@ohchr.org

Comité des droits économiques sociaux et culturels, CODESC (informations). Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Avenue de la Paix 8-14, 1211 Genève 10, Suisse. Fax : +41 22 9179046/9179022. E-mail : wlee@ohchr.org

Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, CEDAW (plaintes et informations). United Nations. 2 UN Plaza, DC2-12th Floor, New York, NY, 10017, Etats-Unis d'Amérique. Fax : +1212 9633463. E-mail : daw@un.org ; tb-petitions@ohchr.org. Site : www.un.org/womenwatch/daw

Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, CERD (plaintes et informations). Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Avenue de la Paix 8-14, 1211 Genève 10, Suisse. Fax : +4122 9179022. E-mail : nprouvez@ohchr.org ; tb-petitions@ohchr.org

Comité des droits de l'enfant, CRC (informations). Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Avenue de la Paix 8-14, 1211 Genève 10, Suisse. Fax : +4122 9179022. E-mail : pdavid@ohchr.org

INTRODUCTION

Le droit au logement est un droit universel. Il est reconnu au niveau international et dans plus de 100 Constitutions nationales dans le monde. C'est un droit reconnu pour chaque personne.

En dépit de ce droit, les sans-abri, les mal-logés et les expulsés sont de plus en plus nombreux dans toutes les villes et les campagnes de la planète. Plus de 4 millions de personnes ont été expulsées de force de leur logement entre 2003 et 2006¹. Dans le monde aujourd'hui, 100 millions de personnes sont sans-abri et plus d'un milliard de personnes est mal-logé. Selon les estimations des Nations Unies, 3 milliards de personnes vivront dans des bidonvilles en 2050². La plupart de ces personnes vivent dans les pays du sud, mais aucun continent n'est ni ne sera épargné.

Au-delà des problèmes de logement proprement dit – avoir un toit sur la tête – ce sont les *conditions de logement* qui sont les plus préoccupantes. Plus d'un milliard de personnes dans le monde n'a pas accès à l'eau potable et 2,6 milliards de personnes n'ont pas accès à des services d'assainissement de base. Ces personnes vivent dans des conditions d'hygiène insalubres et indignes ; des millions d'entre elles en meurent chaque année, dont 1,8 million d'enfants victimes de diarrhées³.

Aussi cruciales soient-elles, les conditions sanitaires ne sont pas le seul problème de logement. La négation, de jure ou de facto, du droit au logement entraîne en cascade des conséquences dramatiques et cause de multiples violations des droits humains dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, de la santé, des liens sociaux, de la participation aux prises de décision (privation des droits civiques entre autres)...

Si l'organisation par l'ONU de deux conférences mondiales spécifiques aux questions de logement et de nombreux sommets connexes (développement, environnement, etc.) ces trois dernières décennies ont permis de sensibiliser l'opinion publique à la gravité de la situation, les déclarations et plans d'action adoptés n'ont pas été suivis d'effets.

La Déclaration du Millénaire, adoptée le 13 septembre 2000 par l'Assemblée générale des Nations Unies ne fait pas exception à la règle. D'ailleurs, elle

¹ Selon l'ONG COHRE (Center on Housing Rights and Evictions), plus de 4 millions de personnes ont été victimes d'expulsions forcées entre 2003 et 2006 – 2 millions en Afrique, 2,1 millions en Asie et Pacifique, plus de 150'000 sur le continent américain et 16'000 en Europe. COHRE, *Forced Evictions. Violations of Human Rights*, December 2006. www.cohre.org/store/attachments/GLOBAL%20SURVEY%202003-2006.pdf

² ONU-Habitat, *A safe city is a just city. World Habitat Day 2007*.

³ PNUD, *Rapport sur le développement humain 2006. Au-delà de la pénurie : Pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau*. http://hdr.undp.org/hdr2006/report_fr.cfm

ne s'attaque pas aux causes structurelles de la pauvreté⁴ et les deux objectifs fixés qui ont un lien direct avec la question du logement sont bien timides : améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants vivant dans des taudis d'ici 2020 et réduire de moitié la proportion de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable d'ici 2015⁵.

Ces objectifs sont insuffisants et il est de plus en plus communément admis que l'ensemble des objectifs du millénaire ne sera pas atteint à l'échéance prévue. D'ailleurs, l'approche proposée pour les atteindre – augmenter les financements pour la construction de nouveaux logements pour les plus pauvres – est, elle aussi, largement insuffisante. Ce qu'il faut pour réaliser le droit au logement pour tous, c'est s'attaquer aux causes profondes du nonaccès au logement dans le monde. Ces causes ont été identifiées par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit au logement, M. Miloon Kothari. Elles comprennent notamment : la spéculation sur la terre et la propriété ; les expropriations et les expulsions forcées ; l'exode rural et l'accroissement des bidonvilles ; la discrimination contre les groupes vulnérables, y compris les femmes, les enfants, les réfugiés, les migrants, et les personnes âgées ou handicapées ; les catastrophes naturelles et les conflits armés ; et les effets négatifs de la privatisation des services publics⁶.

En d'autres termes, revendiquer le droit au logement implique de lutter pour l'*inclusion* des personnes les plus vulnérables de la société et pour faire respecter l'obligation légale des Etats de garantir une vie digne pour tous. Cela implique aussi de lutter contre les expulsions forcées, illégales en droit international, mais dont sont victimes des centaines de milliers de personnes chaque année.

Il n'est pas possible de traiter tous les aspects et implications du droit au logement dans le cadre de la présente brochure qui vise à :

- contribuer à l'amélioration de l'information disponible sur le droit au logement ;
- présenter des exemples de mise en œuvre du droit au logement au niveau national ;
- indiquer les mécanismes de contrôle, au niveau international, régional et national, utilisables par les victimes en cas de violation du droit au logement.

Tous les mouvements et groupes sociaux ainsi que les ONG qui défendent les sans abris, les mal-logés et les expulsés ne connaissent pas parfaitement les instruments internationaux et leur usage au niveau national. Cette brochure a

Suriname (1987)

Article 49

Un plan de logement sera déterminé par la loi, visant la mise sur le marché d'un nombre suffisant de *maisons* abordables et le contrôle étatique de l'utilisation réelle de l'immobilier pour le logement public.

Turquie (1982)

Article 57

Dans le cadre d'une planification tenant compte des particularités des villes et des conditions de l'environnement, l'Etat prend les mesures propres à satisfaire les besoins en *logement* et soutient en outre les initiatives de logement collectif.

Venezuela (1999)

Article 82

Toute personne a droit à un *domicile*, approprié, confortable, salubre, avec les services de base essentiels de voisinage et communautaires. La satisfaction progressive de ce droit est une obligation partagée entre les citoyen(ne)s et l'Etat dans toutes ses dimensions. L'Etat donne priorité aux familles et garantit les moyens pour que ces dernières et spécialement celles disposant de faibles ressources puissent accéder aux politiques sociales et au crédit pour la construction, l'acquisition ou l'extension du *logement*.

Viêt Nam (1992)

Article 58

Tout citoyen a le droit d'avoirs des revenus perçus légalement, une épargne, un logement, des moyens de production, un capital, des apports en nature ou en numéraire investis dans des entreprises ou d'autres structures économiques. L'Etat protège le droit de propriété légal et le droit à l'héritage de ses citoyens.

⁴ Voir à ce propos notre brochure « Droit au développement », édition CETIM, Genève, juin 2007.

⁵ Cf. A/RES/55/2, <http://www.un.org/french/millenaire/ares552f.pdf>

⁶ Cf. Rapports annuels du Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit au logement présentés respectivement à la Commission des droits de l'homme (de 2001 à 2005) et au Conseil des droits de l'homme (depuis 2006), E/CN.4/2001/51, E/CN.4/2002/59, E/CN.4/2003/5, E/CN.4/2004/48, E/CN.4/2005/48, E/CN.4/2006/41, A/HRC/4/18, http://ap.ohchr.org/documents/dpage_f.aspx?s=35

encourage le développement du crédit public dans des termes avantageux, afin de permettre à tout Dominicain de posséder un *logement* confortable et hygiénique.

17. L'Etat offrira également l'assistance sociale aux pauvres. Cette assistance comprendra l'alimentation, l'habillement, et, si possible, un *logement* convenable.

Sao Tomé-et-Principe (1975)

Article 48

1. Tout individu a le droit à un *logement* et à un environnement de vie humaine et à le devoir de le défendre.

2. Il incombe à l'Etat de planifier et d'exécuter une politique de logement intégrée dans les plans d'aménagement du territoire.

Seychelles (1993)

Article 34

L'Etat reconnaît le droit de chaque citoyen à un *logement* satisfaisant et décent qui soit bénéfique à sa santé et à son bien-être et s'engage, soit directement, soit de concert avec des organismes publics ou privés, à faciliter la mise en oeuvre de ce droit.

Slovénie (1991)

Article 78

L'Etat crée les conditions permettant aux citoyens d'obtenir un *logement* convenable.

Sri Lanka (1977)

Article 27

2. (c) L'Etat doit établir au Sri Lanka une société démocratique socialiste, dont les objectifs sont : l'obtention par tous les citoyens d'un niveau de vie convenable pour eux-mêmes et leurs familles, qui comprenne une alimentation adéquate, l'habillement, le *logement*, l'amélioration continue des conditions de vie et la jouissance totale des loisirs et des opportunités sociales et culturelles.

Suisse (1999)

Article 41

1. La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que : (e) toute personne en quête d'un *logement* puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un *logement* approprié à des conditions supportables.

Article 108

1. La Confédération encourage la construction de logements ainsi que l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations oeuvrant à la construction de *logements* d'utilité publique.

2. Elle encourage en particulier l'acquisition et l'équipement de terrains en vue de la construction de *logements*, la rationalisation de la construction, l'abaissement de son coût et l'abaissement du coût du logement. (...)

4. Ce faisant, elle prend notamment en considération les intérêts des familles et des personnes âgées, handicapées ou dans le besoin.

pour objectif de les accompagner dans la revendication et l'exigence du respect du droit au logement dans leur lutte quotidienne.

La première partie de la brochure porte sur la définition et le contenu du droit au logement. Sa deuxième partie présente la reconnaissance du droit au logement au niveau international, régional et national. Sa troisième partie traite des obligations des Etats et de leur mise en oeuvre au niveau national. Sa quatrième partie expose les mécanismes de recours disponibles aux niveaux national, régional et international pour protéger les personnes ou les groupes de personnes vulnérables dont le droit au logement est violé.

I. DÉFINITION ET CONTENU DU DROIT AU LOGEMENT

A) Comité des droits économiques, sociaux et culturels

Pour le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, l'organe principal de l'ONU chargé de surveiller la réalisation du droit au logement par les Etats, il ne faut pas entendre le droit au logement dans un sens étroit ou restreint, qui l'égalise au simple fait d'avoir « un toit au-dessus de sa tête, ou qui le prend exclusivement comme un bien. Il convient au contraire de l'interpréter comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité. »⁷

Un logement sera en conformité avec le droit international si certains éléments minimaux sont garantis en tout temps :

- la sécurité légale de l'occupation, y compris une protection légale contre l'expulsion ;
- la proximité des services, matériaux, équipements et infrastructures nécessaires, y compris un accès à de l'eau potable et à des services d'assainissement ;
- le coût abordable, y compris pour les plus pauvres à travers des aides d'allocations pour le logement et une protection contre des loyers excessifs ;
- l'habitabilité, y compris une protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent et les maladies ;
- la facilité d'accès pour les groupes défavorisés, y compris les personnes âgées, les enfants, les handicapés physiques et les victimes de catastrophes naturelles ;
- un emplacement adéquat, c'est-à-dire éloigné des sources de pollution mais à proximité des services de santé et des établissements scolaires.⁸

Le Comité insiste sur l'interdiction des expulsions forcées. Dans son observation générale No 7, il a défini l'expulsion forcée comme :

« l'éviction permanente ou temporaire, contre leur volonté et sans qu'une protection juridique ou autre appropriée ait été assurée, de personnes, de familles ou de communautés de leurs foyers ou des terres qu'elles occupent. »⁹ Pour le Comité, les expulsions forcées sont prima facie (de prime abord) incompatibles

⁷ Cf. Observation générale No 4, sur le droit à un logement suffisant (article 11, par.1), § 7, adoptée le 13 décembre 1991 (voir annexe 1), [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/HRI.GEN.1.Rev.7.Fr?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.GEN.1.Rev.7.Fr?Opendocument)

⁸ Cf. Observation générale No 4, sur le droit à un logement suffisant (article 11, par.1), § 8, adoptée le 13 décembre 1991 (voir annexe 1).

⁹ Cf. Observation générale No 7, sur le droit au logement (article 11, par.1) : expulsions forcées, § 3, adoptée le 20 mai 1997 (voir annexe 2), [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/HRI.GEN.1.Rev.7.Fr?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.GEN.1.Rev.7.Fr?Opendocument)

politiques et plans nationaux et régionaux de développement. Ils sont compétents pour : développer et régler des activités et/ou des services en matière d'éducation, de santé, de logement, d'assainissement, d'environnement, d'utilisation des ressources naturelles, de transport collectif, de circulation et transit, de tourisme, de conservation des monuments archéologiques et historiques, de culture, de loisirs et de sports, en accord avec la loi.

Philippines (1986)

Article 13

9. L'Etat devra, conformément à la loi et pour le bien commun, entreprendre, en coopération avec le secteur privé, un programme continu de réforme du territoire urbain et du logement, qui rendra accessibles à un prix abordable des logements décents et les services vitaux aux citoyens défavorisés et sans abri dans les centres urbains et les zones de ré-implantation. Il soutiendra également ses citoyens dans la recherche d'un emploi adéquat. Dans le cadre de l'application de ces programmes, l'Etat respectera les droits des petits propriétaires.

10. Les citadins et les paysans pauvres ne seront pas expulsés ni leur logement détruit, sauf en accord avec la loi et d'une manière juste et humaine. Aucune réimplantation de citadins ou de paysans ne sera entreprise sans une consultation au préalable entre eux et les communautés où ils seront réimplantés.

Pologne (1997)

Article 75

1. Les pouvoirs publics devront mettre en oeuvre une politique favorisant la satisfaction des besoins des citoyens en matière de logement et, en particulier, combattre le phénomène des sans-abri, en promouvant le développement de logements sociaux et favorisant l'activité des citoyens visant l'acquisition d'un logement.

Portugal (1982)

Article 65

1. Chacun a droit pour soi et pour sa famille, à un logement de dimension convenable, qui réponde aux normes de l'hygiène et du confort et qui préserve l'intimité personnelle et familiale.

2. Pour assurer le droit au logement, il incombe à l'Etat : a) de programmer et de mettre en oeuvre une politique du logement qui s'inscrit dans les plans d'aménagement général du territoire et qui s'appuie sur des plans d'urbanisation garantissant l'existence d'un réseau de transport et d'équipements sociaux appropriés ; b) de faire construire, en collaboration avec les collectivités locales, des logements économiques et sociaux ; et c) de stimuler la construction privée, tout en la subordonnant à l'intérêt général.

3. L'Etat adoptera une politique visant à établir un système de loyers compatible avec le revenu familial et permettant l'accès à la propriété du logement.

4. L'Etat et les collectivités locales exerceront une supervision effective de la propriété immobilière, s'appropriant de manière locale ou régionale des territoires urbains si nécessaires et établiront des règles d'utilisation.

République dominicaine (1966)

Article 8

15 (b). Considère qu'il est d'un intérêt social élevé que chaque foyer dominicain devienne propriétaire de terres ou jouisse d'un meilleur logement. A cette fin, l'Etat

Nicaragua (1987)

Article 64

Les Nicaraguayens ont droit à un *logement* décent, confortable et sûr qui garantisse l'intimité familiale. L'Etat favorisera l'application de ce droit.

Nigeria (1989)

Article 17

2. (d) L'Etat dirigera sa politique de manière à assurer qu'un *logement* convenable et adéquat, l'alimentation, la distribution d'eau, un salaire minimum raisonnable au niveau national, des pensions pour les personnes âgées et pour les chômeurs, l'aide aux malades et des allocations aux handicapés soient fournis à tous les citoyens.

Pakistan (1990)

Article 38 (d)

L'Etat fournira les besoins vitaux tels que l'alimentation, l'habillement, le *logement*, l'éducation et l'assistance médicale, à tous ses citoyens, sans tenir compte du sexe, de la caste, de la foi ou de la race, ainsi qu'à tous ceux qui sont incapables de gagner leur vie de manière permanente ou temporaire à cause d'une infirmité, de la maladie ou du chômage.

Panama (1978)

Article 113

L'Etat établira une politique nationale de *logement* destinée à assurer que toute la population bénéficie de ce droit social, notamment auprès de classes aux revenus inférieurs.

Paraguay (1992)

Article 57

Toute personne du troisième âge a droit à une protection intégrale. La famille, la société et les pouvoirs publics favoriseront son bien-être à l'aide des services sociaux qui s'occuperont de ses besoins en alimentation, santé, *logement*, culture et loisirs.

Article 59

Les biens de famille, dont le régime sera déterminé par la loi, sont reconnus comme une institution d'intérêt social. Ils engloberont le *logement* ou la propriété familiale, les meubles et outils de travail, lesquels seront insaisissables.

Article 100

Tous les habitants de la République ont droit à un *logement* décent. L'Etat établira les conditions pour appliquer ce droit, et facilitera les projets de *logement* d'intérêt social, notamment ceux destinés aux familles aux ressources limitées, à l'aide de financements adéquats.

Pays-Bas (1984)

Article 22

2. Les pouvoirs publics veillent à promouvoir suffisamment de *logement* convenables.

Pérou (1993)

Article 195

8. Les gouvernements locaux favorisent le développement et l'économie locale, et la prestation des services publics dont ils sont responsables, en harmonie avec les

avec les obligations du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et « quel que soit le régime d'occupation, chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces. »¹⁰

B) Rapporteur spécial sur le droit au logement

Pour le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit au logement, M. Miloon Kothari, « le droit fondamental de la personne humaine à un logement convenable est le droit de tout homme, femme, jeune et enfant d'obtenir et de conserver un logement sûr dans une communauté où il puisse vivre en paix et dans la dignité. »¹¹

Le Rapporteur spécial souligne que la réalisation du droit au logement est intimement liée à la réalisation d'autres droits humains fondamentaux, comme le droit à la vie, le droit à la protection de sa vie privée, de sa famille et de son domicile, le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants, le droit à la terre, le droit à l'alimentation, le droit à l'eau et le droit à la santé. Il insiste aussi sur le fait que sa réalisation est liée au respect des principes fondamentaux que sont la non-discrimination et l'égalité hommes-femmes¹².

En complément aux travaux du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Rapporteur spécial a élaboré des indicateurs pour le droit au logement¹³ et des critères pour sa mise en œuvre¹⁴.

Le Rapporteur spécial sur le droit au logement a également mis l'accent, dans plusieurs de ses rapports, sur l'interdiction des expulsions forcées¹⁵ et sur l'obligation d'aider les personnes sans abris¹⁶. Il a élaboré récemment des *Principes directeurs sur les expulsions et les déplacements dus à des projets de développement*¹⁷ qui complètent les *Principes directeurs relatifs au*

¹⁰ Idem, § 1.

¹¹ Cf. Rapport du Rapporteur spécial sur le droit au logement présenté à la 57^{ème} session de la Commission des droits de l'homme, E/CN.4/2001/51, § 8, daté du 25 janvier 2001.

¹² Cf note 6.

¹³ Cf. Annexe II de son rapport annuel présenté à la 4^{ème} session du Conseil des droits de l'homme, A/HRC/4/18, daté du 5 février 2007.

¹⁴ Il s'agit des critères suivants: 1) la sécurité de l'occupation; 2) les biens et services collectifs; 3) les biens et services d'environnement (notamment terrains et eau); 4) la capacité de paiement (y compris l'accès au financement); 5) l'habitabilité; 6) la facilité d'accès (physique); 7) l'emplacement; 8) le respect du milieu culturel; 9) le droit d'être à l'abri de l'expulsion; 10) l'information, les capacités et le renforcement des capacités; 11) la participation et l'extériorisation; 12) la réinstallation; 13) la salubrité de l'environnement; 14) la sécurité (physique) et le respect de la vie privée. Cf. le rapport annuel du Rapporteur spécial présenté à la 59^{ème} session de la Commission des droits de l'homme, E/CN.4/2003/5, daté du 3 mars 2003.

¹⁵ Cf. E/CN.4/2004/48. Voir également Fiche d'information No 25 du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), *Evictions forcées et droits de l'homme*, www.unhcr.ch/html/menu6/2/fs25.htm

¹⁶ Cf. E/CN.4/2005/48.

¹⁷ Présentés à la 4^{ème} session du Conseil des droits de l'homme, cf. A/HRC/4/18.

déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays dus à des conflits armés ou des catastrophes naturelles que nous avons présentés dans une brochure précédente¹⁸.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial a consacré une étude à « l'égalité des femmes en matière de propriété, d'accès et de contrôle foncier et l'égalité du droit à la propriété et à un logement convenable »¹⁹, étude dans laquelle il analyse les obstacles à la réalisation effective des droits des femmes en matière de logement tels que « la violence à l'égard des femmes, le caractère discriminatoire de certaines normes culturelles et sociales et de certaines dispositions du droit de la famille ou du droit des personnes, la discrimination multiple, la privatisation et le coût prohibitif du logement pour les femmes, de même que l'impact des catastrophes naturelles, des expulsions forcées et du VIH/sida sur les femmes. »²⁰

C) ONU-Habitat

Pour la Commission sur les établissements humains (ONU-Habitat)²¹ et la Stratégie mondiale du logement²² la notion de « logement convenable [...] signifie suffisamment d'intimité, suffisamment d'espace, une bonne sécurité, un éclairage et une aération convenables, des infrastructures de base adéquates et un endroit bien situé par rapport au lieu de travail et aux services essentiels – tout cela pour un coût raisonnable. »²³

Il faut souligner que l'ONU a organisé deux conférences mondiales (en 1976 à Vancouver et en 1996 à Istanbul) sur les établissements humains lors desquelles des déclarations et plans d'action ont été adoptés dans le but de remédier aux problèmes du logement dans le monde (voir également chapitre II.A).

¹⁸ Voir notre brochure intitulée « Personnes déplacées dans leur propre pays », http://www.cetim.ch/fr/publications_details.php?pid=143

¹⁹ Cf. Résolution 2002/49 de la Commission des droits de l'homme.

²⁰ Cf. E/CN.4/2006/118.

²¹ La Commission sur les établissements humains est devenue en 2002 le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour les établissements humains et a été baptisée « ONU-Habitat », tout en étant placé sous l'autorité de l'Assemblée générale, cf. résolution de l'Assemblée générale A/RES/56/206, adoptée le 21 décembre 2001.

²² La stratégie mondiale du logement a été lancée officiellement le 16 février 1989 à New York, au siège de l'ONU, avec l'objectif de « logement convenable pour tous d'ici l'an 2000 », cf. résolution 43/181 de l'Assemblée générale de l'ONU, adoptée le 20 décembre 1988.

²³ Cf. Premier rapport de la Commission sur les établissements humains consacré à la mise en oeuvre de la Stratégie mondiale de logement convenable pour tous d'ici 2000, A/43/8/Add.1, par. 2, daté du 6 juin 1988.

Iran (1980)

Article 3

12. Le gouvernement de la République Islamique d'Iran est tenu, pour atteindre les objectifs précités dans l'article 2, de mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour les tâches ci-dessous : fonder une économie saine et équitable en conformité avec les préceptes de l'Islam, en vue d'assurer le bien-être, d'éliminer la misère et d'écartier toute sorte de privations dans les domaines de l'alimentation, du *logement*, de l'emploi et de l'hygiène, et de généraliser les assurances sociales pour tous.

Article 31

Posséder un *logement* décent est un droit pour tout individu et toute famille iranienne. Le gouvernement est tenu de mettre en œuvre les conditions nécessaires à l'application de ce principe, en accordant la priorité à ceux qui en ont le plus besoin, en particulier les villageois et les ouvriers.

Article 43

Pour assurer l'indépendance économique de la société, enrayer la pauvreté et les privations et subvenir aux besoins de l'être humain dans le processus de croissance, en sauvegardant sa liberté, l'économie de la République Islamique d'Iran est fondée sur les critères suivants : assurer la satisfaction des besoins essentiels : *logement*, nourriture, habilement, santé, soins, instruction et éducation, et les moyens nécessaires pour permettre à tous de fonder une famille.

Italie (1947)

Article 47

La République encourage et protège toutes les sortes d'épargne et supervise, coordonne et contrôle l'émission du crédit. Elle encourage l'investissement de l'épargne privée dans l'achat de *logements* ou d'exploitations sur lesquelles travaillent leurs propriétaires mêmes et l'investissement direct ou indirect dans une grande entreprise productive.

Mali (1992)

Article 17

L'éducation, l'instruction, la formation, le travail, le *logement*, les loisirs, la santé et la protection sociale constituent des droits reconnus.

Mexique (1983)

Article 4

Chaque famille a droit à un *logement* décent et convenable. La loi établira les instruments et les soutiens nécessaires afin d'atteindre cet objectif.

Népal (1990)

Article 26

1. L'Etat adoptera une politique dirigée vers l'amélioration du niveau de vie du peuple à l'aide du développement de structures essentielles telles que l'éducation publique, la santé, le *logement* et l'emploi du peuple de toutes les régions en distribuant équitablement l'investissement des ressources économiques pour le développement équilibré dans les différentes régions géographiques du pays.

Guatemala (1985)

Article 105

L'Etat, à travers des entités spécifiques, appuiera la planification et la construction d'ensembles résidentiels, en établissant des systèmes de financement adéquats, qui permettront de répondre aux différents programmes, afin que les travailleurs puissent choisir des *logements* convenables et salubres. Les propriétaires des entreprises seront obligés de fournir à leurs travailleurs, selon les cas établis par la loi, des *logements* qui respectent les requis susmentionnés.

Article 119 (g)

Les obligations fondamentales de l'Etat sont : promouvoir prioritairement la construction de *logements* populaires, à l'aide de systèmes de financement adéquats afin que le plus grand nombre de familles guatémaltèques deviennent propriétaires. Lorsqu'il s'agit de *logements* récents ou en coopérative, le système de détention pourra être différent.

Guinée équatoriale (1995)

Article 13

Chaque citoyen jouit des droits et libertés suivants : libre circulation et *résidence*.

Guyane (1980)

Article 26

Chaque citoyen a le droit à un *logement* convenable.

Haïti (1987)

Article 22

L'Etat reconnaît le droit de chaque citoyen à un *logement* décent, à l'éducation, à l'alimentation et à la sécurité sociale.

Honduras (1982)

Article 118

Le patrimoine familial sera l'objet d'une législation spéciale qui le protégera et le développera.

Article 123

Tout enfant a le droit de jouir des bénéfices de la sécurité sociale et de l'éducation. Il a le droit de grandir et de se développer en bonne santé. Ainsi on devra lui fournir ainsi qu'à sa mère des soins spéciaux depuis la période prénatale, y compris le droit de profiter de l'alimentation, du *logement*, de l'éducation, des loisirs et de services médicaux adéquats.

Article 178

Tous les Honduriens ont droit à un *logement* digne. L'Etat formulera et exécutera des programmes de logement d'intérêt social.

Article 179

L'Etat favorisera, soutiendra et contrôlera la création de systèmes et mécanismes d'utilisation des ressources internes et externes pour résoudre le problème du logement.

Inde (1949)

Article 39

L'Etat devra notamment diriger sa politique afin d'assurer : (a) que les citoyens, tant les hommes que les femmes, aient droit à des moyens de vie adéquats.

Illustration n°1

Expulsions forcées

Plus d'un million de personnes est victime d'expulsions forcées chaque année. Elles résultent de conflits armés mais aussi de projets de développement, de la modernisation des villes ou de l'organisation de méga-événements, comme les Jeux olympiques.

Les barrages construits pour le « développement » sont à l'origine de centaines de milliers d'expulsions et de déplacements forcés chaque année. En Turquie par exemple, la construction du barrage Ilisu, sur le Tigre (Kurdistan turc), implique l'expulsion forcée de plus de 50 000 Kurdes.

En Inde, la modernisation des villes entraîne des expulsions massives de la population vivant dans les bidonvilles. L'exemple du projet de « réhabilitation » du bidonville de Dharavi à Bombay, l'un des plus grands d'Asie, est particulièrement préoccupant. Il pourrait entraîner l'expulsion de plus de 300 000 personnes en quelques mois.

En Chine, la ville de Pékin a été profondément transformée dans la perspective de l'organisation des Jeux Olympiques de 2008, entraînant le déplacement forcé de plusieurs centaines de milliers de personnes, la plupart arbitrairement et sans aucune possibilité de recours.

La modernisation de la ville de Bruxelles (Belgique), pour permettre l'installation du siège de l'Union européenne, a elle aussi entraîné de nombreuses expulsions dès 1958, sans aucune concertation avec les habitants et les commerçants, laissant le champ libre aux spéculateurs fonciers.

En Europe, des milliers de personnes sont également victimes d'expulsions forcées chaque année parce qu'elles ont un statut légal précaire, comme les roms ou les squatters. Plusieurs squats ont par exemple été évacués de force, sans avertissement préalable ni recours disponibles, à Genève (Suisse), en juillet 2007.

Sources :

- Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler, communications envoyées aux gouvernements et autres acteurs et leurs réponses, A/HRC/4/30/Add.1, daté du 18 mai 2007.
- Le Monde, « A vendre : Dharavi, bidonville, 214 hectares », 19 juillet 2007.
- L'installation de l'Union européenne dans la ville de Bruxelles : Impact et mobilisation des habitants (1958-2003), janvier 2004, <http://www.habitat-participation.be/www/rapport/PUBLICATION%202004/Union%20euro%20et%20mobilisation%20habitants%20-%20Rapport.pdf>
- D'après l'ONG COHRE, plus de 400 000 personnes ont été déplacées au 1^{er} juillet 2007, et plus d'un million de personnes aura été déplacé au moment où débiteront les Jeux olympiques de Pékin. COHRE souligne que cette situation est comparable à l'organisation des Jeux olympiques à Séoul en 1988, pour laquelle 720 000 personnes avaient été déplacées de force. COHRE, *Fair Play for Housing Rights: Mega-Events, Olympic Games and Housing Rights*, 2007.
- www.cohre.org/store/attachments/COHRE%27s%20Olympics%20Report.pdf

Illustration n°2

Urbanisation, droit au logement et droit à la ville

Comme le souligne l'AITEC, le développement des villes – et surtout des grandes et très grandes villes – a été le trait dominant de l'urbanisation au siècle dernier. La croissance urbaine est un phénomène mondial. L'urbanisation accélérée démarrée dans les années 50 donnerait lieu, selon les estimations, à un taux mondial d'urbanisation de 65% en l'an 2050.

La ville actuelle est le produit de la mondialisation libérale. Elle se doit d'être « utile », en offrant des infrastructures et des services urbains susceptibles d'attirer les investisseurs, de promettre des niveaux de productivités élevés et de garantir la paix sociale. Dans les pays du Sud, les multiples défis sociaux, économiques, techniques et politiques que connaissent les villes sont surtout suscités par l'urbanisation très faiblement régulée des capitales.

S'il est largement reconnu que les villes, les plus grandes surtout, sont le moteur de la croissance économique, il convient de s'interroger sur la place des villes et sur les conséquences induites par cette nouvelle donne dans les sociétés d'aujourd'hui. La concentration urbaine, qui accompagne la concentration des capitaux, bouleverse les relations villes-campagnes, et plus généralement le rapport ville-territoire. Elle amène à de nouvelles formes urbaines, qui se traduisent dans l'espace par des inégalités croissantes dans la distribution des richesses : des villes privées, ghettos de luxe, côtoient les quartiers de misère. Les tentatives d'instrumentalisation des villes pour les mettre au service du marché tentent de les vider de leur traditionnelle et indispensable dimension politique. Par là-même, les citoyens, devenus de simples agents économiques, doivent reconquérir les attributs de la citoyenneté.

C'est dans ce contexte qu'émerge un mouvement civil citoyen mondial qui combat les inégalités engendrées par ce système : inégalités sociales, politiques, économiques et écologiques. L'accès pour tous aux droits économiques, sociaux et culturels doit être exigé.

C'est dans ce contexte aussi que la société civile mondiale a lancé au début des années 2000 la campagne « droit à la ville ». Selon Jean-François Tribillon, « le droit à la ville, c'est bénéficier d'un logement convenable, avoir un travail rémunérateur, s'installer familialement, vivre à l'abri des tracasseries policières même si on est né au loin... mais aussi, tout simplement et plus spécifiquement, habiter une ville belle, commode, saine, respectueuse de l'environnement. »

Les mouvements sociaux ont lancé au Forum Social des Amériques (Quito, juillet 2004) et au Forum Mondial Urbain (Barcelone, septembre 2004) une « Charte mondiale du droit à la ville » dans laquelle « une gestion démocratique de la ville » (art. II.1) est revendiquée et un chapitre est consacré au « droit au logement » (art. XIV).

De sont côté, le Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit au logement s'est intéressé au budget participatif de certaines villes (de la région du Marché

Article 119

La construction de logements relève de l'intérêt social. L'Etat devra faire en sorte que le plus grand nombre de familles salvadoriennes deviennent propriétaires de leur logement. Il encouragera les propriétaires terriens à fournir un logement salubre et confortable aux travailleurs résidents et des installations convenables aux travailleurs temporaires, et dans ce but, pourvoira aux petits propriétaires les moyens nécessaires.

Equateur (1998)

Article 23

Sans nuire aux droits établis dans cette Constitution et dans les instruments internationaux en vigueur, l'Etat reconnaîtra et garantira à toutes les personnes ce qui suit : le droit à une qualité de vie assurant la santé, l'alimentation et la nourriture, l'eau potable, l'assainissement environnemental, l'éducation, le travail, l'emploi, les loisirs, le *logement*, l'habillement et les autres services sociaux nécessaires.

Article 32

Pour mettre en oeuvre le droit au logement et à la protection de l'environnement, les municipalités pourront exproprier, réserver et contrôler des aires pour le développement futur, en accord avec la loi. L'Etat favorisera les programmes de logement d'intérêt social.

Espagne (1978)

Article 47

Tous les Espagnols ont le droit de disposer d'un *logement* décent et approprié. Les pouvoirs publics contribueront à créer les conditions nécessaires et établiront les normes adéquates pour rendre effectif ce droit, en réglementant l'utilisation des sols conformément à l'intérêt général pour empêcher la spéculation. La communauté bénéficiera des plus-values qui sont générées par l'action urbaine des organes publics.

Fédération de Russie (1993)

Article 40

1. Chacun a droit au logement. Nul ne peut être privé arbitrairement de son logement.
2. Les organes du pouvoir d'Etat et les organes de l'auto-administration locale encouragent la construction de logements, établissent les conditions de la réalisation du droit au logement.
3. Un logement est mis à la disposition, gratuitement ou pour un loyer abordable, des citoyens pauvres et des autres citoyens ayant besoin d'être logés sur les fonds d'Etat, municipaux et les autres fonds de logements, conformément aux normes fixées par la loi.

Finlande (1999)

Article 19

L'Etat est tenu de favoriser le droit de chacun au *logement* et de soutenir les efforts personnels dans la recherche d'un logement.

Grèce (1975)

Article 21

4. L'acquisition d'un *logement* par ceux qui en sont privés ou qui sont mal logés fera l'objet d'un soin particulier de la part de l'Etat.

Cambodge (1993)

Article 31

Le Royaume du Cambodge reconnaît et respecte les Droits de l'Homme tels qu'ils sont définis dans la Charte des Nations Unies, dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et dans tous les Traités et Conventions relatifs aux Droits de l'Homme, de la Femme et de l'Enfant.

Colombie (1991)

Article 51

Tous les Colombiens ont droit à un *logement* décent. L'Etat fixera les conditions nécessaires pour rendre effectif ce droit et fera la promotion de plans de *logements* d'intérêt social, de systèmes adéquats de financement à long terme et de formes associatives d'exécution de ces programmes.

Article 64

Il relève du devoir de l'Etat de promouvoir l'accès progressif à la propriété de la terre aux travailleurs agraires, à titre individuel ou associatif, et aux services d'éducation, santé, logement, sécurité sociale, loisirs, crédit, communications, commercialisation des produits, assistance technique et patronale, afin d'améliorer les revenus et la qualité de vie des paysans.

Congo (2005)

Article 48

Le droit à un *logement* décent, le droit d'accès à l'eau potable et à l'énergie électrique sont garantis. La loi fixe les modalités d'exercice de ces droits.

Corée du Sud (1948)

Article 35

3. L'Etat s'efforcera d'assurer un *logement* confortable à tous les citoyens grâce aux politiques de développement du logement et d'autres politiques du même genre.

Corée du Nord (1972)

Article 69

L'Etat fournit des *logements* fonctionnels modernes et des auberges aux travailleurs. L'Etat construit des maisons rurales modernes à ses frais et les offre gratuitement aux fermiers en coopérative.

Costa Rica (1949)

Article 65

L'Etat favorisera la construction de *logements* populaires et le patrimoine familial du travailleur.

El Salvador (1984)

Article 51

La loi déterminera les entreprises et les établissements qui, en raison de leurs conditions spéciales, seront obligés de fournir, au travailleur et à sa famille, des *logements* convenables, des écoles et l'assistance médicale et d'autres services et attentions indispensables pour son bien-être.

commun du Sud, Mercosur) qui « expérimentent de nouvelles stratégies d'amélioration du logement et des conditions de vie des pauvres. »

Dans un de ses rapports annuels, il a étudié plusieurs cas :

« A Porto Alegre (Brésil), les habitants et les édiles affirment que le processus de budgétisation participative n'a pas seulement entraîné une modification notable des conditions de vie mais, surtout, a donné aux pauvres voix au chapitre.

» A Montevideo (Uruguay), les politiques et programmes en faveur des pauvres adoptés par la municipalité, sans appui de l'Etat et en dépit de la récession économique, ont permis de réduire la faille béante qui séparait les groupes à bas revenus et le reste de la population de la ville, notamment grâce aux mesures suivantes : l'extension de l'assainissement à plus de 90 % des résidences, la desserte par des transports publics de tous les établissements périphériques de la ville, l'achat d'un terrain de plus de 220 hectares en centre-ville et son affectation à la construction de logements à bon marché et la création de banques de matériaux à bas prix et de centres d'assistance technique.

» Rosario (Argentine) s'est proclamée 'ville des droits de l'homme' et a épousé la cause de l'ouverture, de la transparence et de la responsabilité. La municipalité se soumet à la critique d'un comité de citoyens qui examine en permanence les obligations et les engagements de Rosario au regard du droit international, recommande des mesures et organise une formation en matière de droits de l'homme. »

Au niveau européen, plusieurs dizaines de maires de villes européennes ont adopté, le 18 mai 2000, à Saint-Denis (France), une « *Charte européenne des droits de l'homme dans la ville*. » Ils ont voulu étendre la portée de l'*Engagement* qu'ils avaient signé, en octobre 1998, à Barcelone : décliner à l'échelon municipal quelques-uns des droits humains fondamentaux et les traduire en actes.

En rédigeant cette Charte, les villes européennes entendent mettre en œuvre « dans un contexte de proximité territoriale » les principes fondateurs de la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par les Nations unies en 1948. Les initiateurs de ce texte souhaitent replacer les « espérances de citoyenneté » au cœur des projets des villes – villes qui peuvent se transformer en espaces privilégiés pour l'innovation sociale, la pratique de la solidarité et la résistance à une mondialisation, jugée trop libérale, de l'économie.

Sources :

- Association Internationale des Techniciens, Experts et Chercheurs (AITEC), <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?rubrique6>

- Rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit au logement, présenté à la 59^{ème} session de la Commission des droits de l'homme, E/CN.4/2003/5, § 47 à 49, daté du 3 mars 2003.

- Association Internet pour la promotion des droits de l'homme (AIDH), http://www.aidh.org/Europe/Charte_des_DH.htm

II. TEXTES INTERNATIONAUX ET RÉGIONAUX PERTINENTS

Le droit au logement a été reconnu dans de nombreux textes aux niveaux international et régional. Au niveau international, les deux textes les plus importants sont la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948 et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* de 1966. Au niveau régional, les textes les plus importants sont la *Charte sociale européenne* révisée de 1996 et divers instruments africains de protection des droits de l'enfant et des femmes (voir ci-dessous).

A) Au niveau international²⁴

1. La Déclaration universelle des droits de l'homme (1948)

Le droit au logement a été reconnu pour la première fois au niveau international dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Dans cette déclaration, les Etats ont proclamé que :

« Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. » (article 25)

La force de la Déclaration universelle des droits de l'homme est qu'elle est aujourd'hui acceptée par tous les Etats.

2. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966)

En 1966, presque 20 ans après la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Etats ont adopté le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), dans lequel ils ont notamment reconnu le droit au logement. Dans son article 11, les Etats se sont engagés à prendre les mesures nécessaires pour réaliser :

« le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris (...) un logement suffisant, ainsi qu'à une amélioration

²⁴ Sur la reconnaissance du droit au logement au niveau international, voir ONU-Habitat et HCDH, *Housing rights legislation: review of international and national legal instruments*, 2002, <http://huachen.org/english/about/publications/docs/housing.pdf>. Voir également Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Fiche d'information No 21, le droit à un logement convenable*. www.unhcr.ch/french/html/menu6/2/fs21_fr.htm#statut

La reconnaissance du droit au logement dans les constitutions nationales⁸⁵

Arménie (1995)

Article 31

Chaque citoyen a droit à un niveau de vie adéquat pour lui ou elle et sa famille, à un logement convenable, ainsi qu'à l'amélioration des conditions de vie. L'Etat doit fournir les moyens essentiels pour permettre l'exercice de ces droits.

Bahreïn (1973)

Article 9(f)

L'Etat doit s'efforcer de fournir un *logement* aux citoyens ayant un revenu limité.

Bangladesh (1972)

Article 15

Il relève de la responsabilité fondamentale de l'Etat de garantir, grâce à une croissance économique planifiée, une augmentation constante des forces productives et une amélioration suivie du niveau de vie matériel et culturel du peuple, afin de sécuriser ses citoyens :

a) L'apport des besoins vitaux, tels que l'alimentation, l'habillement, le *logement*, l'éducation et l'assistance médicale.

Belgique (1994)

Article 23

3. Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantit, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment le droit à un *logement* décent.

Bolivie (1967)

Article 199

L'Etat protégera la santé physique, mentale et morale de l'enfance, et défendra les droits de l'enfant à un *logement* et à l'éducation.

Burkina Faso (1991)

Article 18

L'éducation, l'instruction, la formation, le travail, la sécurité sociale, le *logement*, le sport, les loisirs, la santé, la protection de la maternité et de l'enfance, l'assistance aux personnes âgées ou handicapées et aux cas sociaux, la création artistique et scientifique, constituent des droits sociaux et culturels reconnus par la présente Constitution qui vise à les promouvoir.

⁸⁵ Tirées de COHRE, *Legal Resources for Housing Rights. International and National Standards*, 2000, www.cohre.org/store/attachments/COHRE%20Sources%204.pdf et ONU-Habitat, *National Housing Rights Legislation*, 2002, www.unhabitat.org/downloads/docs/3669_2930_1.pdf. Mise à jour, traduction en français non officielle par le CETIM, y compris les parties en italique.

aux expulsions forcées. Cette pratique est souvent le corollaire de projets de développement à grande échelle tels que la construction de barrages et d'autres grands projets de production d'énergie. Il est essentiel de veiller au plein respect de ces directives, dans la mesure où elles sont le reflet des obligations énoncées dans le Pacte et elles concernent tant les organismes eux-mêmes que les États parties au Pacte. Le Comité rappelle à cet égard ce qui est dit dans la *Déclaration et le Programme d'action de Vienne*, à savoir : « Si le développement favorise la jouissance de tous les droits de l'homme, l'insuffisance de développement ne peut être invoquée pour justifier une limitation des droits de l'homme internationalement reconnus » (partie I, par. 10).

19. Conformément aux directives adoptées par le Comité pour l'établissement des rapports, les États parties doivent fournir divers types d'informations concernant directement la pratique des expulsions forcées, et indiquer notamment a) « le nombre de personnes expulsées au cours des cinq dernières années et le nombre de personnes qui ne jouissent actuellement d'aucune protection juridique contre l'expulsion arbitraire ou toute autre forme d'expulsion » ; b) « les lois concernant les droits des locataires à la sécurité de jouissance [et] à la protection contre l'expulsion » et c) les « lois interdisant l'expulsion sous toutes ses formes »^{vi}.

20. Des informations sont également demandées sur les « mesures prises à l'occasion, par exemple, de programmes de rénovation urbaine, de projets de réaménagement, de remise en valeur de sites, de la préparation de manifestations internationales (Jeux olympiques [et autres manifestations sportives], expositions, conférences, etc.), d'opérations "ville de charme", etc., en vue de protéger contre l'expulsion les personnes vivant dans les zones visées ou à proximité et de leur garantir qu'elles seront logées dans des conditions mutuellement acceptables »^{vii}. Néanmoins, peu d'États parties fournissent dans leurs rapports au Comité les renseignements demandés. Le Comité souligne, en conséquence, l'importance qu'il attache à ces informations.

21. Certains États parties ont indiqué ne pas disposer d'informations de cette nature. Le Comité rappelle qu'en l'absence de ces informations, ni le gouvernement concerné, ni lui-même, ne peuvent surveiller efficacement la réalisation du droit à un logement suffisant. Il prie tous les États parties de veiller à ce que ces données soient recueillies et figurant dans les rapports qu'ils présentent en application du Pacte.

Notes

- i Rapport d'Habitat : Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, Vancouver, 31 mai 11 juin 1976 (A/CONF.70/15), chap. II, Recommandation B.8, par. c) ii).
- ii Rapport de la Commission des établissements humains sur les travaux de sa onzième session, additif (A/43/8/Add.1), par. 13.
- iii Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro, 3 14 juin 1992), vol. I (A/CONF.151/26/Rev.1), vol. I, annexe II, Action 21, chap. 7.9 b).
- iv Rapport de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) (A/CONF.165/14), annexe II, le Programme pour l'Habitat, par. 40 n).
- v Résolution 1993/77 de la Commission des droits de l'homme (par. 1).
- vi E/1990/23, annexe III, par. 6 et 8 d).
- vii E/C.12/1999/8, annexe IV.
- viii Ibid.

constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie. »

3. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1996)

La même année, les États ont adopté le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dans lequel ils ont reconnu le droit à la vie (article 6), le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 7) et le droit de ne pas faire l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille ou son domicile (article 17).

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international sur les droits civils et politiques sont des *traités*. Ils sont juridiquement obligatoires pour tous les États parties (respectivement 156 et 160 en juillet 2007) qui les ont ratifiés²⁵.

4. Les conventions protégeant des groupes particulièrement vulnérables

Le droit au logement appartient à toute personne, sans discrimination. Ce principe fondamental a été consacré dans la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* (1965), par laquelle les États se sont engagés à :

« interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance (...) du droit au logement. » (art. 5 (e.iii))

Cependant, pour protéger des groupes particulièrement vulnérables, comme les femmes, les enfants, les peuples indigènes et tribaux, les réfugiés ou les apatrides, d'autres traités ont été acceptés par les États au niveau international :

Les femmes

Le droit au logement des femmes a été reconnu dans la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (1979). Selon l'art. 14 (2), les États se sont engagés à :

« prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans les zones rurales afin de leur assurer de bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne le logement, l'assainissement, l'approvisionnement en électricité et en eau, les transports et les communications. »

²⁵ La liste de ces États est disponible sur le site internet du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies : www.ohchr.org/french/law

Les enfants

Dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*, les Etats se sont engagés à aider les parents ou les autres personnes en charge de l'enfant, notamment pour le logement. Son article 27(3) prévoit que :

« Les Etats parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement. »

Les peuples indigènes et tribaux

L'article 1 commun aux Pactes de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et aux droits civils et politiques, qui s'applique aux populations indigènes et tribales, prévoit que :

« En aucun cas un peuple ne pourra être privé de ses moyens de subsistance ».

Le droit au logement des peuples indigènes et tribaux est également reconnu, à travers leur droit à la terre, par la Convention 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux (article 16).

Les réfugiés

Le droit au logement des réfugiés a été reconnu dans la *Convention relative au statut des réfugiés* (1951). Son article 21 prévoit que :

« En ce qui concerne le logement, les Etats contractants accorderont, dans la mesure où cette question tombe sous le coup des lois et règlements ou est soumise au contrôle des autorités publiques, aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire un traitement aussi favorable que possible; ce traitement ne saurait être, en tout cas, moins favorable que celui qui est accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en général ».

Les migrants

Le droit au logement des travailleurs migrants et de leurs familles, toujours plus nombreux²⁶, a été reconnu à l'article 43 (1) de la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille* (1990). Selon cette Convention :

« Les travailleurs migrants bénéficient de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'Etat d'emploi, en ce qui concerne (...) l'accès au logement, y compris les programmes de logements sociaux, et la protection contre l'exploitation en matière de loyers ».

Tous les traités susmentionnés sont contraignants pour les Etats qui les ont ratifiés²⁷.

immeuble, est visé. À ce sujet, il y a lieu de rappeler le paragraphe 3 de l'article 2 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, qui dispose que les États parties s'engagent à garantir un « recours utile » à toute personne dont les droits ont été violés et la bonne suite donnée par « les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié ».

14. Lorsque l'expulsion forcée est considérée comme justifiée, elle doit se faire dans le strict respect des dispositions pertinentes de la législation internationale relative aux droits de l'homme et en conformité avec le principe général de proportionnalité. À cet égard, il convient tout particulièrement de rappeler l'*Observation générale No 16* du Comité des droits de l'homme sur l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dans laquelle il est dit qu'il ne peut y avoir d'immixtion dans le domicile d'une personne sauf « dans les cas envisagés par la loi ». Le Comité a fait observer qu'il fallait que la loi « soit conforme aux dispositions, aux buts et aux objectifs du Pacte et soit, dans tous les cas, raisonnable eu égard aux circonstances particulières ». Il a également indiqué qu'« une loi pertinente doit préciser dans le détail les cas précis dans lesquels elles [les immixtions qui sont conformes au Pacte] peuvent être autorisées ».

15. La protection appropriée en matière de procédure et le respect de la légalité, sont des aspects essentiels de tous les droits de l'homme, mais qui sont particulièrement importants s'agissant d'une question comme celle des expulsions forcées qui fait directement référence à un grand nombre de droits reconnus dans les deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. De l'avis du Comité, les mesures de protection en matière de procédure qui devraient être appliquées dans les cas d'expulsion forcée sont les suivantes : a) possibilité de consulter véritablement les intéressés ; b) délai de préavis suffisant et raisonnable à toutes les personnes concernées ; c) informations sur l'expulsion envisagée et, le cas échéant, sur la réaffectation du terrain ou du logement, fournies dans un délai raisonnable à toutes les personnes concernées ; d) présence, en particulier lorsque des groupes de personnes sont visés, des agents ou des représentants du gouvernement, lors de l'expulsion ; e) identification de toutes les personnes exécutant l'arrêt d'expulsion ; f) pas d'expulsion par temps particulièrement mauvais ou de nuit, à moins que les intéressés n'y consentent ; g) accès aux recours prévus par la loi ; h) octroi d'une aide judiciaire, le cas échéant, aux personnes qui en ont besoin pour introduire un recours devant les tribunaux.

16. Il ne faudrait pas que, suite à une expulsion, une personne se retrouve sans toit ou puisse être victime d'une violation d'autres droits de l'homme. Lorsqu'une personne ne peut subvenir à ses besoins, l'Etat partie doit, par tous les moyens appropriés, au maximum de ses ressources disponibles, veiller à ce que d'autres possibilités de logement, de réinstallation ou d'accès à une terre productive, selon le cas, lui soient offertes.

17. Le Comité n'ignore pas que divers projets de développement financés par des organismes internationaux sur le territoire d'Etats parties entraînent des expulsions forcées. Il rappelle à ce propos son *Observation générale No 2* (1990), dans laquelle il a déclaré notamment que « les organismes internationaux doivent éviter soigneusement d'appuyer des projets qui, ... par exemple, ... encouragent ou renforcent la discrimination à l'encontre d'individus ou de groupes, en violation des dispositions du Pacte, ou entraînent des expulsions ou déplacements massifs, sans mesures appropriées de protection et d'indemnisation... Il faudrait tout mettre en œuvre, à chaque étape de l'exécution des projets de développement, pour que les droits énoncés dans les Pactes soient dûment pris en compte »²⁸.

18. Certaines institutions telles que la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont adopté des directives concernant le logement ou la réinstallation, afin de limiter l'ampleur des souffrances humaines liées

²⁶ Selon les chiffres les plus récents des Nations Unies, il y a eu 191 millions de personnes migrantes en 2005 – 115 millions dans les pays industrialisés et 75 millions dans les pays du sud. ONU-Habitat, *A safe city is a just city. World Habitat Day 2007*.

²⁷ La liste des Etats parties à ces traités internationaux est disponible sur le site internet du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies : www.ohchr.org/french/la

contre les « immixtions arbitraires ou illégales » dans son domicile. On notera que l'obligation qui incombe à l'Etat d'assurer le respect de ce droit ne fait l'objet d'aucune restriction pour raison de ressources disponibles.

9. Le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte oblige les États parties à utiliser « tous les moyens appropriés », y compris l'adoption de mesures législatives, en vue de promouvoir tous les droits reconnus dans le Pacte. Bien que le Comité ait indiqué dans son Observation générale No 3 (1990) que de telles mesures peuvent ne pas être indispensables pour tous les droits, il est clair qu'une législation garantissant une protection contre les expulsions forcées constitue une base essentielle à la mise en place d'un système de protection efficace. Cette législation devrait comporter des dispositions a) qui assurent aux occupants d'un logement ou d'une terre la sécurité de jouissance, b) qui soient conformes au Pacte et c) qui visent à contrôler strictement les circonstances dans lesquelles des expulsions peuvent être effectuées. Elle doit aussi s'appliquer à toutes les personnes qui opèrent sous l'autorité de l'Etat ou qui doivent lui rendre des comptes. En outre, étant donné que dans certains États le rôle des pouvoirs publics tend à diminuer considérablement dans le secteur du logement, les États parties doivent veiller à ce que des mesures législatives et autres permettent d'empêcher les expulsions forcées effectuées par des particuliers ou des organismes privés sans que les personnes concernées bénéficient des garanties voulues et, le cas échéant, de prendre des sanctions. Il faudrait, par conséquent, que les États parties réexaminent toute la législation et les mesures pertinentes pour s'assurer qu'elles sont compatibles avec les obligations découlant du droit à un logement suffisant et pour abroger ou amender tout texte qui ne serait pas conforme aux dispositions du Pacte.

10. Les femmes, les enfants, les jeunes, les personnes âgées, les populations autochtones, les minorités ethniques et autres ainsi que les personnes et groupes vulnérables, souffrent plus que les autres de la pratique des expulsions forcées. Les femmes surtout sont particulièrement vulnérables du fait de la discrimination juridique et des autres formes de discrimination dont elles sont souvent victimes concernant le droit de propriété (y compris le droit de posséder un domicile) ou le droit d'accéder à la propriété ou au logement, et en raison des actes de violence et des sévices sexuels auxquels elles sont exposées lorsqu'elles sont sans abri. Le paragraphe 2 de l'article 2 et l'article 3 du Pacte imposent aux gouvernements l'obligation supplémentaire de s'assurer, en cas d'expulsion, que les mesures appropriées sont prises pour éviter toute forme de discrimination.

11. Si certaines expulsions peuvent être légitimes, par exemple en cas de non paiement persistant du loyer ou de dommages causés sans motif raisonnable à un bien loué, il incombe cependant aux autorités compétentes de veiller à ce qu'elles soient effectuées selon les modalités définies par une loi compatible avec le Pacte et à ce que toutes les voies de recours prévues par la loi soient accessibles aux personnes visées.

12. Les expulsions forcées et les démolitions de logements à titre de mesure punitive sont également contraires aux dispositions du Pacte. Dans le même ordre d'idées, le Comité prend note des obligations énoncées dans les *Conventions de Genève de 1949* et les *Protocoles de 1977*, concernant l'interdiction des déplacements de populations civiles et de la destruction de biens privés, pratiques qui s'apparentent à celle des expulsions forcées.

13. Avant de faire procéder à une expulsion et, en particulier, lorsque d'importants groupes de population sont concernés, les États parties devraient veiller à ce que toutes les autres solutions possibles soient envisagées en concertation avec les intéressés, afin d'éviter le recours à la force, ou du moins d'en limiter la nécessité. Les recours prévus par la loi devraient être accessibles aux personnes tombant sous le coup d'un arrêté d'expulsion. Les États parties doivent également veiller à ce que toutes les personnes concernées aient droit à une indemnisation appropriée lorsque l'un quelconque de ses biens, meuble ou

5. Les déclarations internationales

En dehors des traités internationaux de protection des droits de l'homme, les Etats ont reconnu le droit au logement et se sont engagés à le réaliser dans de très nombreuses déclarations internationales. En 1976, par exemple, dans la **Déclaration de Vancouver** adoptée par la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, les Etats ont déclaré que :

« Disposer d'un logement et de services suffisants est un droit fondamental de l'homme et les gouvernements ont donc le devoir de faire en sorte que tous leurs ressortissants puissent exercer ce droit, en commençant par aider directement les couches les plus défavorisées de la population en instituant des programmes qui encouragent l'initiative personnelle et l'action collective. Il faut que les gouvernements s'efforcent d'éliminer tous les obstacles qui retardent la réalisation de ces objectifs. Une attention spéciale doit être donnée à l'élimination de la ségrégation sociale et raciale au moyen, entre autres, de la création de communautés mieux équilibrées, mêlant des groupes sociaux, des professions, des logements et des équipements différents. » (Section III (8))

Tout en réaffirmant le statut juridique du droit au logement, les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis à Istanbul (Turquie) en 1996 à l'occasion de la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), ont adopté une déclaration dans laquelle ils se sont engagés entre autres à :

« garantir à tous un logement convenable et à rendre les établissements humains plus sûrs, plus salubres, plus vivables, plus équitables, plus durables et plus productifs. » (§ 1)

Et ils ont promis :

« d'assurer progressivement la pleine réalisation du droit à un logement convenable, prévu dans divers instruments internationaux. A cette fin, nous sollicitons la participation active de tous nos partenaires publics, privés et non gouvernementaux, à tous les niveaux, pour garantir à tous la sécurité juridique d'occupation, la protection contre la discrimination et l'égalité d'accès à un logement convenable et abordable » (§ 8).

De nombreuses autres déclarations internationales ont également dénoncé la pratique des expulsions forcées. Dans l'*Agenda 21* adopté à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992, les Etats ont déclaré que :

« le droit à un logement adéquat [est un] droit fondamental de la personne humaine (...) les individus devraient être protégés par la loi contre toute éviction injuste de leur logis ou de leurs terres. »²⁸

Les expulsions forcées ont également été qualifiées de « violations flagrantes des droits de l'homme » par la Commission des droits de l'homme en 1993²⁹.

La non-discrimination contre les femmes dans l'accès au logement et à la terre a aussi fait l'objet de plusieurs déclarations au niveau international. Dans

²⁸ Paragraphes 7(6) et 7(9.b) de l'Agenda 21.

²⁹ Cf. Résolution 1993/77 de la Commission des droits de l'homme, adoptée le 10 mars 1993.

une résolution sur le droit au logement et l'égalité des femmes en matière de propriété, d'accès et de contrôle fonciers, la Commission des droits de l'homme a réaffirmé en 2005 :

« *le droit des femmes à un niveau de vie suffisant, y compris à un logement convenable, tel qu'il est consacré dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.* »

Et elle a invité instamment les gouvernements à :

« *s'acquitter pleinement de leurs obligations et engagements internationaux et régionaux concernant la jouissance de la terre ainsi que le droit égal des femmes à posséder et contrôler des biens, des terres et un logement et d'y avoir accès sans considération de leur situation matrimoniale, ainsi qu'à un niveau de vie suffisant, y compris à un logement convenable.* »³⁰

B) Au niveau régional

Les principaux traités régionaux de protection des droits de l'homme civils et politiques – la *Convention européenne des droits de l'homme*, la *Convention américaine des droits de l'homme* et la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* – reconnaissent tous le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et le droit de ne pas faire l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille ou son domicile. Ces droits civils et politiques garantissent une protection partielle du droit au logement au niveau régional.

Quelques traités régionaux reconnaissent également le droit au logement en tant que tel : la *Charte sociale européenne*, la *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant* et le *Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes*.

1. Sur le continent européen

La Charte sociale européenne révisée (1961, révisée 1996)

La Charte sociale européenne révisée en 1996 protège le droit au logement de manière très explicite. Son article 31 prévoit que :

« *En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées : 1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ; 2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ; 3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.* »

La Charte sociale européenne révisée est aujourd'hui obligatoire pour les 24 Etats qui l'ont ratifiée.³¹

générale, l'expression « expulsion forcée » s'entend de l'éviction permanente ou temporaire, contre leur volonté et sans qu'une protection juridique ou autre appropriée ait été assurée, de personnes, de familles ou de communautés de leurs foyers ou des terres qu'elles occupent. L'interdiction frappant les expulsions forcées ne s'applique toutefois pas à celles qui sont opérées par la force dans le respect de la loi et conformément aux dispositions des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme.

4. La pratique des expulsions forcées est très répandue aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement où nombre de personnes sont touchées. Étant donné la corrélation et l'interdépendance qui existent entre tous les droits de l'homme, les expulsions forcées portent bien souvent atteinte à d'autres droits que le droit au logement. Ainsi, outre qu'elle constitue une violation manifeste des droits consacrés dans le Pacte, la pratique des expulsions forcées peut aussi entraîner des atteintes aux droits civils et politiques, tels que le droit à la vie, le droit à la sécurité de sa personne, le droit de ne pas faire l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille ou son domicile et le droit au respect de ses biens.

5. La pratique des expulsions forcées semble surtout courante dans les zones urbaines fortement peuplées ; elle existe aussi dans le cas de transferts forcés de population, de déplacements de population à l'intérieur d'un pays, de réinstallation forcée lors de conflits armés, d'exodes et de mouvements de réfugiés. Dans tous ces contextes, de nombreux actes ou omissions imputables aux États parties peuvent constituer une violation du droit à un logement suffisant ou du droit de ne pas être expulsé de force. Même dans les situations où il peut s'avérer nécessaire de limiter ce droit, l'article 4 du Pacte doit être pleinement respecté. En conséquence, les limitations imposées seront « établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits [à savoir, les droits économiques, sociaux et culturels] et exclusivement en vue de favoriser le bien être général dans une société démocratique ».

6. Dans de nombreux cas, les expulsions forcées, telles que celles qui résultent de conflits armés internationaux ou internes et d'affrontements communautaires ou ethniques, sont liées à la violence.

7. Dans d'autres cas, il est procédé à des expulsions forcées au nom du développement. Ces expulsions peuvent se faire suite à des litiges sur les droits fonciers, ou dans le cadre de projets de développement et d'infrastructure (construction de barrages ou autres grands projets de production d'énergie), de mesures d'acquisition de terres pour la réalisation de programmes de rénovation urbaine, de modernisation du logement ou d'embellissement des villes, de la récupération de terres à des fins agricoles, de la spéculation foncière effrénée ou pour la tenue de grandes manifestations sportives comme les Jeux olympiques.

8. Les obligations qui incombent aux États parties au Pacte en matière d'expulsions forcées découlent essentiellement du paragraphe 1 de l'article 11 qui doit être lu conjointement avec d'autres articles du Pacte. Le paragraphe 1 de l'article 2 en particulier oblige les États à utiliser « tous les moyens appropriés » pour garantir le droit à un logement suffisant. Cependant, de par la nature même des expulsions forcées, la réalisation progressive en fonction des ressources disponibles, mentionnée dans cet article, est en l'espèce rarement possible. L'Etat lui-même doit s'abstenir de faire procéder à des expulsions forcées et doit veiller à ce que la loi soit appliquée à ses agents ou aux tiers qui procèdent à ces expulsions (selon la définition donnée au paragraphe 3 plus haut). Le paragraphe 1 de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui englobe le droit de ne pas être expulsé par la force sans protection appropriée va également dans ce sens. Il garantit, entre autres, à toute personne, le droit à la protection

³⁰ Cf. Résolution de la Commission des droits de l'homme, E/CN.4/RES/2005/25, adoptée le 15 avril 2005.

³¹ Albanie, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Irlande, Italie, Lituanie, Malte, Moldavie, Pays-Bas, Norvège, Portugal,

Observation générale No 7 sur le droit à un logement suffisant : expulsions forcées⁸⁴

Adoptée le 20 mai 1997 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels

1. Dans son Observation générale n° 4 (1991), le Comité a noté que chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces. Il est arrivé à la conclusion que les décisions d'expulsion forcée sont *prima facie* contraires aux dispositions du Pacte. Ayant examiné, ces dernières années, un nombre important de rapports dans lesquels il est fait état d'expulsions forcées, notamment de cas dans lesquels, à son avis, il y avait eu manquement aux obligations incombant aux États parties concernés, le Comité peut à présent tenter de fournir des précisions quant aux incidences de telles pratiques au regard des obligations énoncées dans le Pacte.

2. La communauté internationale reconnaît depuis longtemps la gravité de la question des expulsions forcées. En 1976, il a été noté dans la *Déclaration de Vancouver* sur les établissements humains qu'il conviendrait de se préoccuper en particulier « de ne lancer de grands programmes de rénovation que dans les cas où des mesures de conservation et de modernisation ne peuvent être prises, et à condition de reloger les habitants »⁸⁵. En 1988, dans la *Stratégie mondiale du logement* jusqu'à l'an 2000, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 43/181 « l'obligation fondamentale [qui incombe aux gouvernements] de protéger et d'améliorer les maisons et les quartiers, au lieu de les vouer à la détérioration et à la destruction »⁸⁶ a été reconnue. Dans *Action 21*, il est dit que « Les individus devraient être protégés par la loi contre toute éviction injuste de leur logis ou de leurs terres »⁸⁷. Dans le *Programme pour l'Habitat*, les gouvernements se sont engagés à « protéger toutes les personnes contre les expulsions forcées qui sont contraires à la loi et à leur assurer une protection juridique et un droit à réparation à la suite de telles expulsions, en tenant compte des droits de l'homme ; [et] quand les expulsions sont inévitables, à veiller, comme il convient, à ce que d'autres solutions acceptables soient trouvées »⁸⁸. La Commission des droits de l'homme a affirmé pour sa part que la « pratique des expulsions forcées constitue une violation flagrante des droits de l'homme »⁸⁹. Quoique importantes, ces déclarations n'apportent cependant pas de réponse à l'une des questions les plus délicates, celle de déterminer dans quelles circonstances les expulsions forcées peuvent être autorisées et quels types de protection sont nécessaires pour assurer le respect des dispositions pertinentes du Pacte.

3. L'emploi de l'expression « expulsion forcée » soulève à certains égards des problèmes. Destinée à mettre en évidence le caractère arbitraire et illégal de cette pratique au regard du droit international, cette expression constitue cependant, pour de nombreux observateurs, une tautologie ; d'autres l'ont critiquée car elle présuppose que la législation assure une protection suffisante et est conforme au Pacte, ce qui est loin d'être toujours le cas. On a également fait observer que l'expression « expulsion injuste » était encore plus subjective car elle ne s'inscrivait dans aucun cadre juridique. La communauté internationale, en particulier dans le cadre de la Commission des droits de l'homme, a opté pour l'expression « expulsion forcée », pour la principale raison que toutes les autres formulations proposées laissaient aussi beaucoup à désirer. Dans la présente Observation

2. Sur le continent africain

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981)

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ne reconnaît pas explicitement le droit au logement, mais plusieurs autres droits reconnus, comme le droit à la santé (article 16) et le droit des peuples à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement (article 24), peuvent être interprétés comme protégeant le droit au logement. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples prévoit également que les États africains doivent réaliser le droit au logement qu'ils ont reconnu au niveau international, y compris en acceptant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 60 de la Charte africaine). Tous les États qui ont accepté la Charte africaine et le Pacte international ont donc l'obligation de prendre des mesures pour réaliser le droit au logement de leur population.

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples a été ratifiée par les 53 États membres de l'Union africaine³².

La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1990)

La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant est plus explicite. Les États qui l'ont acceptée se sont engagés à prendre, compte tenu de leurs moyens, toutes les mesures appropriées pour assister les parents ou les autres personnes responsables de l'enfant, et à prévoir en cas de besoin des programmes d'assistance matérielle et de soutien, notamment en ce qui concerne le logement (article 20).

Le respect de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant est aujourd'hui obligatoire pour les 41 États de l'Union africaine qui l'ont ratifiée³³.

Le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes (2003)

Le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes est lui aussi très explicite. Son article 16 prévoit que :

« La femme a le même droit que l'homme d'accéder à un logement et à des conditions d'habitation acceptables dans un environnement sain. A cet effet, les

Roumanie, Slovaquie, Suède, Turquie et Ukraine. Cf. www.coe.int/t/t/droits_de_l%27homme/cse/1_pr%20E9sentation_g%20E9rale/Overview_fr.asp#TopOfPage

³² La liste des États parties à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples est disponible sur le site de l'Union africaine : http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/treaties_fr.htm

³³ Afrique du Sud, Algérie, Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Tchad, Union des Comores, Congo, Égypte, Guinée équatoriale, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Gabon, Ghana, Guinée, Kenya, Libye, Lesotho, Madagascar, Mali, Malawi, Mozambique, Maurice, Mauritanie, Namibie, Nigeria, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Tanzanie, Togo et Zimbabwe. Cf. http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/treaties_fr.htm

⁸⁴ Cf. [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/HRI.GEN.1.Rev.7.Fr?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.GEN.1.Rev.7.Fr?Opendocument)

Etats assurent aux femmes, quel que soit leur statut matrimonial, l'accès à un logement adéquat. »

Son article 21 protège le droit de succession des femmes, en ces termes :

« 1. La veuve a le droit à une part équitable dans l'héritage des biens de son conjoint. La veuve a le droit, quel que soit le régime matrimonial, de continuer d'habiter dans le domicile conjugal. En cas de remariage, elle conserve ce droit si le domicile lui appartient en propre ou lui a été dévolu en héritage. »

Le respect du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes est aujourd'hui obligatoire pour les 21 Etats de l'Union africaine qui l'ont ratifié³⁴.

3. Sur le continent américain

Le Protocole de San Salvador (1988)

Le Protocole de San Salvador est sensé compléter la *Convention américaine relative aux droits de l'homme* de 1969. Cependant, sa protection du droit au logement est malheureusement limitée. Le droit au logement n'est protégé sur le continent américain qu'à travers la reconnaissance du droit de toute personne de vivre dans un environnement salubre et de bénéficier des équipements collectifs essentiels (article 11).

Le Protocole de San Salvador est obligatoire pour les 14 Etats qui l'ont ratifié³⁵.

Sur le continent asiatique, il n'existe pas de texte régional particulier de protection des droits de l'homme.

suivants : a) recours formés devant les tribunaux pour leur demander d'interdire par voie d'ordonnance des mesures d'éviction ou de démolition ; b) procédures juridiques pour demandes d'indemnisation à la suite d'éviction illégale ; c) plaintes contre des mesures illégales prises par des propriétaires (l'État ou des particuliers) ou avec leur appui, s'agissant du montant du loyer, de l'entretien du logement ou de discrimination raciale ou autre ; d) allégations relatives à toute forme de discrimination dans l'attribution des logements et l'accès au logement ; et e) plaintes déposées contre des propriétaires concernant l'insalubrité ou l'insuffisance du logement. Dans certains systèmes juridiques, il peut également être utile d'envisager la possibilité de faciliter des actions collectives lorsque le problème est dû à l'augmentation sensible du nombre des sans abri.

18. À ce sujet, le Comité estime que les décisions d'éviction forcée sont *prima facie* contraires aux dispositions du Pacte et ne peuvent être justifiées que dans les situations les plus exceptionnelles et conformément aux principes applicables du droit international.

19. Enfin, conformément au paragraphe 1 de l'article 11, les États parties reconnaissent « l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie ». Jusqu'à présent, moins de 5 % de l'ensemble de l'aide internationale a été consacrée au logement et aux établissements humains, et souvent le financement ainsi consenti n'a guère contribué à répondre aux besoins des groupes les plus défavorisés. Les États parties, tant bénéficiaires que contributeurs, devraient veiller à ce qu'une part substantielle du financement soit consacrée à l'instauration de conditions permettant à un plus grand nombre de personnes d'être convenablement logées. Les institutions internationales de financement qui préconisent des mesures d'ajustement structurel devraient veiller à ce que l'application de ces mesures n'entrave pas l'exercice du droit à un logement suffisant. Lorsqu'ils envisagent de faire appel à la coopération internationale, les États parties devraient indiquer les domaines concernant le droit à un logement suffisant dans lesquels un apport financier extérieur serait le plus souhaitable. Ils devraient tenir pleinement compte, dans leurs demandes, des besoins et des opinions des groupes concernés.

Notes

- i Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante troisième session, Supplément n° 8, additif (A/43/8/Add.1).
- ii Résolutions 1986/36 et 1987/22 de la Commission des droits de l'homme ; rapports de M. Danilo Türk, Rapporteur spécial de la Sous Commission (E/CN.4/Sub.2/1990/19, par. 108 à 120 ; E/CN.4/Sub.2/1991/17, par. 137 à 139) ; voir également la résolution 1991/26 de la Sous Commission.
- iii Voir, par exemple, le paragraphe 1 de l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'alinéa e, iii, de l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le paragraphe 2 de l'article 14 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, le paragraphe 3 de l'article 27 de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'article 10 de la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social, le paragraphe 8 de la section III de la Déclaration de Vancouver sur les établissements humains, 1976 [Rapport d'Habitat : Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.76.IV.7, et rectificatif), chapitre premier], le paragraphe 1 de l'article 8 de la Déclaration sur le droit au développement et la recommandation sur le logement des travailleurs, 1961 (n° 115), de l'OIT.
- iv Voir la note 1.
- v Genève, Organisation mondiale de la santé, 1990.

³⁴ Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Union des Comores, Djibouti, Gambie, Libye, Lesotho, Mali, Malawi, Mozambique, Mauritanie, Namibie, Nigeria, Rwanda, Afrique du Sud, Sénégal, Seychelles, Tanzanie, Togo et Zambie, cf. www.africa-union.org/home/bienvenue.htm

³⁵ Argentine, Bolivie, Brésil, Colombie, Costa Rica, Équateur, El Salvador, Guatemala, Mexique, Panama, Paraguay, Pérou, Suriname et Uruguay, cf. www.cidh.oas.org/Basicos/frbas44.htm

Stratégie mondiale du logement, « définit les objectifs des activités à entreprendre pour améliorer les conditions d'habitation, identifie les ressources disponibles pour atteindre ces objectifs et les moyens les plus rentables de les utiliser et définit les agents chargés de l'exécution des mesures nécessaires ainsi que le calendrier dans lequel elles s'inscrivent ». Pour des raisons à la fois de rationalité et d'efficacité, ainsi que pour assurer le respect des autres droits de l'homme, cette stratégie devrait être élaborée après des consultations approfondies et avec la participation de tous les intéressés, notamment des sans abri, des personnes mal logées et de leurs représentants. En outre, des mesures doivent être prises pour assurer une coordination entre les ministères et les autorités régionales et locales, afin de concilier les politiques connexes (économie, agriculture, environnement, énergie, etc.) avec les obligations découlant de l'article 11 du Pacte.

13. La surveillance régulière de la situation du logement est une autre obligation à effet immédiat. Pour que les États parties s'acquittent de leurs obligations en vertu du paragraphe 1 de l'article 11, ils doivent prouver, notamment, qu'ils ont pris toutes les mesures nécessaires, soit sur le plan national, soit dans le cadre de la coopération internationale, pour évaluer l'ampleur du phénomène des sans abri et de l'insuffisance du logement sur leur propre territoire. À cet égard, le Comité, dans ses Directives générales révisées concernant la forme et le contenu des rapports (E/C.12/1991/1), souligne la nécessité de « donner des renseignements détaillés sur les groupes qui, dans [la] société, sont vulnérables et désavantagés en ce qui concerne le logement ». Ces groupes sont notamment les particuliers et les familles sans abri, les personnes qui sont mal logées et ne disposent pas des éléments de confort minimum, les personnes vivant dans des zones de peuplement « illégales », les personnes expulsées de force et les groupes à faible revenu.

14. Les mesures que les États parties doivent prendre pour s'acquitter de leurs obligations en ce qui concerne le droit à un logement suffisant peuvent consister en un dosage approprié de mesures émanant du secteur public et du secteur privé. En général, le financement du logement à l'aide de fonds publics s'avère plus efficace s'il est consacré directement à la construction de nouveaux logements, mais, dans la plupart des cas, l'expérience a prouvé que les gouvernements étaient dans l'incapacité de remédier intégralement à la pénurie de logements au moyen de la construction de logements financés par l'État. C'est pourquoi les États parties devraient être incités à appuyer les stratégies d'autosuffisance, tout en respectant pleinement leurs obligations en vertu du droit à un logement suffisant. Pour l'essentiel, ces obligations consistent à faire en sorte que, dans l'ensemble, les mesures prises soient suffisantes pour garantir le respect des droits de chaque individu, dans les plus brefs délais, compte tenu des ressources disponibles.

15. La plupart des mesures à prendre consisteront à allouer des ressources et à prendre des décisions d'ordre général. Toutefois, il convient de ne pas sous estimer dans ce contexte le rôle des mesures législatives et administratives proprement dites. La Stratégie mondiale du logement, dans ses paragraphes 66 et 67, donne une indication du type de mesures qui pourraient être prises à cet égard et de leur importance.

16. Dans certains États, le droit à un logement suffisant est consacré dans la Constitution nationale. Dans ce cas, le Comité s'attache tout particulièrement aux aspects juridiques et aux effets concrets de l'application des dispositions en vigueur. Il souhaite en conséquence être informé en détail des cas particuliers et des autres circonstances dans lesquels l'application de ces dispositions constitutionnelles s'est révélée utile.

17. Le Comité estime qu'un grand nombre d'éléments constitutifs du droit à un logement suffisant doivent pouvoir pour le moins faire l'objet de recours internes. Selon le système juridique, il peut s'agir notamment – sans y être limité – des recours

III. OBLIGATIONS DES ÉTATS ET MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU NATIONAL

A) Les obligations des Etats

En tant que droit humain, le droit au logement n'est pas une option politique que les Etats peuvent choisir de suivre ou de ne pas suivre. Sa reconnaissance implique des obligations juridiques pour les Etats.

Les Etats qui ont ratifié le PIDESC ou une Convention régionale qui reconnaît explicitement le droit au logement (ex. Charte sociale européenne) ont l'obligation de l'englober dans leur législation nationale, à moins que – selon le système juridique de l'Etat concerné – les traités internationaux soient applicables d'office au niveau national.

À l'instar de tous les autres droits humains, les Etats ont l'obligation de respecter, de protéger et de mettre en œuvre le droit au logement. Ils doivent également coopérer entre eux et apporter une assistance internationale pour des pays qui ont des difficultés à honorer leurs engagements.

1. L'obligation de reconnaître le droit au logement au niveau national

La première obligation des Etats est de consacrer le droit au logement dans leur droit national. Sans cette consécration, il est impossible – selon le système juridique de l'Etat concerné – de protéger de manière *crédible* le droit au logement de sa population.

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit au logement, M. Miloon Kothari, a souligné en 2002 que :

« Plus de 50 pays à travers le monde ont adopté une nouvelle constitution ou modifié la constitution en vigueur pour y inclure des éléments liés au droit à un logement convenable et bon nombre de ces lois fondamentales contiennent des garanties explicites concernant ce droit. »³⁶

Cependant, dans la pratique, cela ne signifie pas forcément que le droit au logement est invocable devant les tribunaux nationaux. En effet, les Etats ont recours à différents moyens pour reconnaître le droit au logement au niveau national.

Premièrement, la reconnaissance du droit au logement dans la Constitution comme un droit de l'homme fondamental. C'est ce qu'ont fait plusieurs pays³⁷.

³⁶ Cf. Rapport du Rapporteur spécial sur le droit au logement présenté à la 58^{ème} session de la Commission des droits de l'homme, E/CN.4/2002/59, daté du 1^{er} mars 2002.

³⁷ L'Afrique du Sud, l'Arménie, la Belgique, le Burkina Faso, le Congo, l'Equateur, la Guinée Equatoriale, l'Espagne, la Guyane, Haïti, le Honduras, le Mali, Mexico, le Nicaragua, le Paraguay, la Russie, Sao Tomé et Principe, les Seychelles et le Venezuela (voir annexe 3).

Dans ce cas idéal, chaque personne victime d'une violation du droit au logement peut avoir accès à un tribunal pour revendiquer la réalisation de son droit (voir l'illustration n° 4, l'affaire Grootboom).

Deuxièmement, la reconnaissance de l'accès au logement dans la Constitution comme un principe, un but ou un objectif social ou politique essentiel de l'Etat. C'est le cas de nombreux Etats³⁸. Dans ces pays, l'Etat a le devoir politique d'améliorer, par ses politiques et ses programmes, l'accès au logement de la population, y compris pour les plus démunis. Mais le recours à un tribunal est plus difficile, sur cette seule base, en cas de violation du droit au logement. Pourtant, la plupart d'entre eux ont ratifié le PIDESC. A ce titre, ils ont l'obligation de consacrer le droit au logement dans leur législation nationale, permettant ainsi à leurs citoyens d'invoquer ce droit devant les tribunaux nationaux. C'est ce qu'a fait par exemple la Norvège, comme 77 autres pays, mais pas tous les Etats parties au PIDESC (156 actuellement).

Troisièmement, la reconnaissance du droit au logement comme partie intégrante d'autres droits fondamentaux garantis par la Constitution, comme par exemple le droit à la vie ou le droit à des conditions de vie minimales. Dans la plupart des pays, le droit à la vie est reconnu comme un droit fondamental dans la Constitution. Il est alors possible que ce droit soit interprété largement par les organes de contrôle et qu'il inclue la protection du droit au logement. C'est le cas par exemple en Inde et au Bangladesh, où le droit à la vie a été interprété très largement par la Cour suprême. Pour la Cour suprême de l'Inde, le droit à la vie comprend notamment la protection du droit à la santé, du droit à l'eau, du droit au logement, du droit à l'alimentation et du droit à l'environnement³⁹.

Quatrièmement, la reconnaissance du droit au logement à travers des textes internationaux ou régionaux qui reconnaissent le droit au logement, comme le PIDESC ou la Charte sociale européenne. C'est le cas dans un grand nombre de pays. Le PIDESC est par exemple reconnu dans au moins 77 pays comme faisant partie intégrante du droit national⁴⁰. Cependant, l'absence de formation

logements ne doivent pas être construits sur des emplacements pollués ni à proximité immédiate de sources de pollution qui menacent le droit à la santé des occupants ;

g) Le respect du milieu culturel. L'architecture, les matériaux de construction utilisés et les politiques en la matière doivent permettre d'exprimer convenablement l'identité culturelle et la diversité dans le logement. Dans les activités de construction ou de modernisation de logements, il faut veiller à ce que les dimensions culturelles du logement ne soient pas sacrifiées et que, si besoin est, les équipements techniques modernes, entre autres, soient assurés.

9. Comme il est indiqué plus haut, le droit à un logement suffisant ne peut pas être considéré indépendamment des autres droits de l'homme énoncés dans les deux Pactes internationaux et dans d'autres instruments internationaux applicables. Il a déjà été fait référence à cet égard à la notion de dignité de l'homme et au principe de la non discrimination. En outre, le plein exercice des autres droits – notamment du droit à la liberté d'expression et d'association (par exemple pour les locataires et autres groupes constitués au niveau de la collectivité), du droit qu'a toute personne de choisir librement sa résidence et de participer au processus de prise de décisions – est indispensable pour que tous les groupes de la société puissent exercer et préserver leur droit à un logement suffisant. De même, le droit de toute personne de ne pas être soumise à une ingérence arbitraire et illégale dans sa vie privée, sa vie familiale, son domicile ou sa correspondance constitue un aspect très important du droit à un logement suffisant.

10. Indépendamment de l'état de développement de tel ou tel pays, certaines mesures devront être prises immédiatement. Comme il est indiqué dans la *Stratégie mondiale du logement* et dans d'autres analyses internationales, un grand nombre des mesures nécessaires à la promotion du droit au logement supposent uniquement que les gouvernements s'abstiennent de certaines pratiques et s'engagent à faciliter l'auto-assistance parmi les groupes touchés. Si l'application de ces mesures exige des ressources dépassant les moyens dont dispose un Etat partie, il convient de formuler dès que possible une demande de coopération internationale, conformément au paragraphe 1 de l'article 11 et aux articles 22 et 23 du Pacte et d'informer le Comité en conséquence.

11. Les Etats parties doivent donner la priorité voulue aux groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables en leur accordant une attention particulière. Les politiques et la législation ne devraient pas, en l'occurrence, être conçues de façon à bénéficier aux groupes sociaux déjà favorisés, au détriment des autres couches sociales. Le Comité n'ignore pas que des facteurs extérieurs peuvent influencer sur le droit à une amélioration constante des conditions de vie et que la situation générale dans ce domaine s'est détériorée dans un grand nombre d'Etats parties au cours des années 80. Toutefois, comme le Comité l'a souligné dans son *Observation générale n° 2* (1990) (E/1990/23, annexe III), malgré les problèmes dus à des facteurs extérieurs, les obligations découlant du Pacte gardent la même force et sont peut être encore plus pertinentes en période de difficultés économiques. Le Comité estime donc qu'une détérioration générale des conditions de vie et de logement, qui serait directement imputable aux décisions de politique générale et aux mesures législatives prises par des Etats parties, en l'absence de toute mesure parallèle de compensation, serait en contradiction avec les obligations découlant du Pacte.

12. Certes, les moyens à mettre en œuvre pour garantir la pleine réalisation du droit à un logement suffisant varieront largement d'un Etat partie à l'autre, mais il reste que le Pacte fait clairement obligation à chaque Etat partie de prendre toutes les mesures nécessaires à cette fin. Il s'agira, dans la plupart des cas, d'adopter une stratégie nationale en matière de logement qui, comme il est indiqué au paragraphe 32 de la

³⁸ L'Argentine, le Bahreïn, le Bangladesh, la Colombie, la Corée du Sud, le Costa Rica, la Finlande, la Grèce, le Guatemala, les Pays-Bas, l'Inde, l'Iran, l'Italie, le Népal, le Nigeria, le Pakistan, le Panama, le Pérou, les Philippines, la Pologne, la République dominicaine, la Slovaquie, le Sri Lanka, Suriname, la Suisse et la Turquie (voir également annexe 3)

³⁹ Voir l'étude de cas de la FAO sur le droit à l'alimentation en Inde. FAO, *Etude de cas sur le droit à l'alimentation : Inde*, 2004. Documents de la FAO : IGWG RTFG INF 4/APP.5. www.fao.org/righttofood/common/ecg/51629_fr_Template_case_study_India.pdf

⁴⁰ Ces Etats sont : l'Albanie, l'Algérie, l'Allemagne, l'Angola, l'Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Belgique, le Bénin, le Brésil, la Bulgarie, le Burundi, le Cambodge, le Cap-Vert, Chypre, le Congo, le Costa Rica, la Côte d'Ivoire, la Croatie, Djibouti, l'Egypte, le Salvador, l'Equateur, l'Espagne, l'Estonie, l'Ethiopie, la Finlande, la France, le Gabon, la Géorgie, le Ghana, la Grèce, le Guatemala, la Guinée, le Honduras, le Kirghizistan, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Lettonie, la Lituanie, Madagascar, le Malawi, le Mali, la Mongolie, la Namibie, le Nicaragua, le Niger, la Norvège, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, les Philippines, la Pologne, le Portugal, la République centrafricaine, la République de Corée, la République de Moldavie, la République démocratique du Congo, la République tchèque, la

b) **L'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures.** Un logement convenable doit comprendre certains équipements essentiels à la santé, à la sécurité, au confort et à la nutrition. Tous les bénéficiaires du droit à un logement convenable doivent avoir un accès permanent à des ressources naturelles et communes : de l'eau potable, de l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage, des moyens de conservation des denrées alimentaires, d'un système d'évacuation des déchets, de drainage, et des services d'urgence ;

c) **La capacité de paiement.** Le coût financier du logement pour les individus ou les ménages devrait se situer à un niveau qui ne menace ni ne compromet la satisfaction d'autres besoins fondamentaux. Les États parties devraient faire en sorte que, d'une manière générale, le pourcentage des coûts afférents au logement ne soit pas disproportionné aux revenus. Les États parties devraient prévoir des allocations de logement en faveur de ceux qui n'ont pas les moyens de payer un logement, et des modalités et niveaux de financement du logement qui reflètent fidèlement les besoins en la matière. Conformément au principe du respect de la capacité de paiement, les locataires devraient être protégés par des mesures appropriées contre des loyers excessifs ou des augmentations de loyer excessives. Dans les sociétés où les matériaux de construction sont essentiellement des matériaux naturels, les États parties devraient faire le nécessaire pour assurer la disponibilité de ces matériaux ;

d) **L'habitabilité.** Un logement convenable doit être habitable, en ce sens qu'il doit offrir l'espace convenable et la protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé, les risques dus à des défauts structurels et les vecteurs de maladies. La sécurité physique des occupants doit également être garantie. Le Comité encourage les États parties à appliquer les principes énoncés dans *Santé et logement – Principes directeurs*², établis par l'OMS, qui considère que le logement est le facteur environnemental le plus fréquemment associé aux conditions génératrices de maladies dans les analyses épidémiologiques, à savoir qu'un logement et des conditions de vie inadéquats et insuffisants vont invariablement de pair avec des taux élevés de mortalité et de morbidité ;

e) **La facilité d'accès.** Un logement convenable doit être accessible à ceux qui y ont droit. Les groupes défavorisés doivent avoir pleinement accès, en permanence, à des ressources adéquates en matière de logement. Ainsi, les groupes défavorisés tels que les personnes âgées, les enfants, les handicapés physiques, les incurables, les séropositifs, les personnes ayant des problèmes médicaux chroniques, les malades mentaux, les victimes de catastrophes naturelles, les personnes qui vivent dans des régions à risques naturels et d'autres groupes devraient bénéficier d'une certaine priorité en matière de logement. Tant la législation en matière de logement que son application devraient prendre pleinement en considération les besoins spéciaux de ces groupes. Dans de nombreux États parties, un des principaux objectifs de la politique en matière de logement devrait consister à permettre aux secteurs sans terre ou appauvris de la société d'accéder à la propriété foncière. Il faut définir les obligations des gouvernements à cet égard afin de donner un sens concret au droit de toute personne à un lieu sûr où elle puisse vivre dans la paix et la dignité, y compris l'accès à la terre ;

f) **L'emplacement.** Un logement convenable doit se situer en un lieu où existent des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires, des centres de soins pour enfants et d'autres services sociaux. Cela est notamment vrai dans les grandes villes et les zones rurales où le coût (en temps et en argent) des déplacements pendulaires risque de peser trop lourdement sur les budgets des ménages pauvres. De même, les

des magistrats et avocats au droit international en matière de droits humains complique la mise en œuvre du PIDESC dans certains pays où les Conventions internationales sont directement applicables au niveau national, sans qu'il soit nécessaire d'adopter des lois spécifiques (ex. Suisse).

Cinquèmement, le droit au logement peut être reconnu par la législation ordinaire, par exemple dans une loi nationale sur le logement (voir chapitre III.B).

Illustration n°3

Reconnaitances exemplaires du droit au logement au niveau national

Afrique du Sud

Le meilleur exemple de la reconnaissance du droit au logement comme un droit fondamental est celui de la Constitution de l'Afrique du Sud, qui prévoit à sa Section 26 que :

1. *Chacun a droit à un logement convenable.*
2. *L'Etat prend les mesures législatives et autres jugées raisonnables, dans les limites des ressources disponibles, pour assurer la réalisation progressive de ce droit.*
3. *Nul ne sera expulsé de chez lui ni verra son logement détruit en l'absence d'une décision de justice prise après examen de toutes les circonstances pertinentes. Aucune législation n'autorisera des expulsions arbitraires.*

Sa Section 28 stipule que :

1. *Chaque enfant a droit (c) au logement.*

La Constitution sud-africaine (aux Sections 7 et 8) prévoit également que l'Etat a l'obligation de respecter, de protéger et de réaliser le droit au logement, ce qui s'applique à tous les pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) et à tous les niveaux de l'Etat (local, provincial et national).

Argentine

L'Argentine reconnaît les textes internationaux et régionaux de manière exemplaire dans son droit national. L'article 75 de la Constitution argentine prévoit en effet que :

« La Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme ; la Déclaration universelle des droits de l'homme ; la Convention américaine relative aux droits de l'homme ; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; le pacte international relatif aux droits civils et politiques et son Protocole facultatif ; la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide ; la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des

Roumanie, la Russie, le Rwanda, le Sénégal, la Serbie-Monténégro, les Seychelles, la Slovaquie, la Slovénie, le Sri Lanka, la Suisse, le Suriname, le Tadjikistan, le Tchad, Timor-Leste, le Togo, la Turquie, l'Ukraine et le Venezuela. FAO, *Reconnaissance du droit à l'alimentation à l'échelle nationale*, 2004. Document de la FAO : IGWG RTFG INF/2. www.fao.org/DOCREP/MEETING/007/00574F.HTM

femmes ; la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; la Convention relative aux droits de l'enfant ; selon les conditions de leur entrée en vigueur, ces (instruments internationaux) sont au même niveau que la Constitution (...) et doivent être considérés comme complémentaires des droits et garanties reconnus par celle-ci. »

Son article 14 qui se réfère au droit au logement précise que :

« l'Etat distribuera les bénéfices de la sécurité sociale, qui sera intégrale et à laquelle on ne pourra renoncer. En particulier, la loi établira... la protection intégrale de la famille, la défense des biens de la famille, la compensation économique familiale et l'accès à un logement décent. »

Brésil

La Constitution du Brésil fait partie des meilleurs exemples en matière de reconnaissance du droit au logement. Voici les articles le concernant.

Article 7(IV)

Ce sont les droits des travailleurs urbains et ruraux, en plus des autres droits, qui permettent l'amélioration de leur condition sociale : le salaire minimum, fixé par la loi et unifié dans tout le pays, capable de satisfaire leurs besoins vitaux et ceux de leur famille tels que le logement, l'alimentation, l'éducation, la santé, le repos, l'habillement, le transport et la sécurité sociale, avec des ajustements périodiques qui protègent le pouvoir d'achat, prohibant son affectation à une autre fin.

Article 23 (IX)

Il relève de la compétence commune de l'Union, des Etats du District Fédéral et des Municipalités de promouvoir des programmes de construction de logements et d'améliorer les conditions d'habitabilité et d'assainissement de base.

Article 183

Ceux qui vivent sur une aire urbaine de deux cent cinquante mètres carrés au maximum, pendant cinq ans, ininterrompue et sans opposition, en l'utilisant comme leur logement ou celui de leur famille, en deviendront propriétaires, dans la mesure où ils ne possèdent pas une autre propriété urbaine ou rurale.

Article 187 (VIII)

La politique agricole sera planifiée et exécutée sous forme de lois, avec la participation effective du secteur de production, en incluant les producteurs et les travailleurs légaux, ainsi que des secteurs de commercialisation, emmagasinement et transports, en prenant en compte en particulier le logement pour le travailleur rural.

Article 203 (II)

L'assistance sociale sera accordée à tout ceux qui en auront besoin, indépendamment de leur contribution à la sécurité sociale, et avec objectif le logement des enfants et des adolescents qui n'en n'ont pas.

Traductions :

L'ONU, pour l'Afrique du Sud (cf. E/CN.4/2001/51) et le CETIM, pour l'Argentine et le Brésil.

pas au Comité de dresser un tableau précis de la situation qui prévaut dans l'État concerné. La présente Observation générale vise donc à cerner certaines des principales questions qui se rapportent à ce droit et qui, de l'avis du Comité, sont importantes.

6. Le droit à un logement suffisant s'applique à tous. L'expression « elle-même et sa famille » traduit des postulats concernant les rôles fondés sur le sexe et le schéma de l'activité économique qui étaient communément acceptés en 1966, année où le Pacte a été adopté, mais de nos jours, elle ne saurait être interprétée comme impliquant une restriction quelconque à l'applicabilité du droit à des individus ou à des familles dont le chef est une femme ou à d'autres groupes de ce type. Ainsi, la notion de « famille » doit être prise dans un sens large. En outre, les individus, comme les familles, ont droit à un logement convenable sans distinction d'âge, de situation économique, d'appartenance à des groupes ou autres entités ou de condition sociale et d'autres facteurs de cette nature. Notamment, la jouissance de ce droit ne doit pas, en vertu du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, être soumise à une forme quelconque de discrimination.

7. Le Comité est d'avis qu'il ne faut pas entendre le droit au logement dans un sens étroit ou restreint, qui l'égalé, par exemple, à l'abri fourni correspondant simplement à un toit au-dessus de sa tête, ou qui le prend exclusivement comme un bien. Il convient au contraire de l'interpréter comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité. Et cela, pour deux raisons au moins. Premièrement, le droit au logement est intégralement lié à d'autres droits de l'homme et aux principes fondamentaux qui forment les prémisses du Pacte. Ainsi, « la dignité inhérente à la personne humaine » d'où découleraient les droits énoncés dans le Pacte implique que le mot « logement » soit interprété de manière à tenir compte de diverses autres considérations, et principalement que le droit au logement devrait être assuré à tous sans distinction de revenus ou de toutes autres ressources économiques. Deuxièmement, le paragraphe 1 de l'article 11 ne doit pas être compris comme visant un logement tout court mais un logement suffisant. Ainsi que l'a déclaré la Commission des établissements humains, et conformément à la *Stratégie mondiale du logement* jusqu'à l'an 2000 : « Un logement adéquat c'est [...] suffisamment d'intimité, suffisamment d'espace, une bonne sécurité, un éclairage et une aération convenables, des infrastructures de base adéquates et un endroit bien situé par rapport au lieu de travail et aux services essentiels – tout cela pour un coût raisonnable ».

8. Ainsi, l'adéquation aux besoins est une notion particulièrement importante en matière de droit au logement car elle met en évidence un certain nombre de facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si telle ou telle forme de logement peut être considérée comme un « logement suffisant » aux fins du Pacte. Il s'agit en partie de facteurs sociaux, économiques, culturels, climatiques, écologiques et autres, mais le Comité est d'avis qu'en tout état de cause, on peut identifier certains aspects du droit qui doivent être pris en considération à cette fin dans n'importe quel contexte. Ce sont notamment :

a) **La sécurité légale de l'occupation.** Il existe diverses formes d'occupation – la location (par le secteur public ou privé), la copropriété, le bail, la propriété, l'hébergement d'urgence et l'occupation précaire, qu'il s'agisse de terres ou de locaux. Quel que soit le régime d'occupation, chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces. Les États parties doivent par conséquent prendre immédiatement des mesures en vue d'assurer la sécurité légale de l'occupation aux individus et aux familles qui ne bénéficient pas encore de cette protection, en procédant à de véritables consultations avec les personnes et les groupes concernés ;

IV. Annexes

Annexe 1

Observation générale No 4 sur le droit à un logement suffisant⁸³

Adoptée le 13 décembre 1991 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels

1. Conformément au paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte, les États parties « reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence ». Le droit de l'homme à un logement suffisant, qui découle ainsi du droit à un niveau de vie suffisant, est d'une importance capitale pour la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels.

2. Le Comité a pu réunir une grande quantité de renseignements relatifs à ce droit. Depuis 1979, le Comité et les organes qui l'ont précédé ont examiné 75 rapports sur le droit à un logement suffisant. Le Comité a également consacré à la question une journée de débat général lors de ses troisième (voir E/1989/22, par. 312) et quatrième sessions (E/1990/23, par. 281 à 285). En outre, il a soigneusement pris note des renseignements obtenus dans le cadre de l'Année internationale du logement des sans-abri (1987), notamment de la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 42/191 du 11 décembre 1987. Il a aussi examiné les rapports et autres documents pertinents de la Commission des droits de l'homme et de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités⁸⁴.

3. Bien que des instruments internationaux extrêmement divers traitent des différentes dimensions du droit à un logement suffisant⁸⁵, le paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte est la disposition la plus complète et peut être la plus importante en la matière.

4. Certes, la communauté internationale a fréquemment réitéré l'importance du respect intégral du droit à un logement suffisant, mais, entre les normes énoncées au paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte et la situation qui règne dans de nombreuses régions du monde, l'écart reste préoccupant. À n'en pas douter, les problèmes de sans-abri et de logements insuffisants se posent souvent de manière particulièrement grave dans certains pays en développement qui se heurtent à d'importantes difficultés et autres contraintes, notamment en matière de ressources, mais le Comité constate que ces problèmes touchent également certaines des sociétés les plus avancées sur le plan économique. Selon les estimations de l'Organisation des Nations Unies, on compte plus de 100 millions de sans-abri et plus d'un milliard de mal logés dans le monde⁸⁶. Rien n'indique que le nombre de ces cas diminue. Il apparaît clairement qu'aucun État partie n'est à l'abri des graves problèmes d'ordres divers que pose le droit au logement.

5. Il arrive que, dans les rapports qu'a examinés le Comité, les États parties admettent et décrivent les difficultés qui s'opposent à la réalisation du droit à un logement suffisant. Mais, dans la plupart des cas, les renseignements fournis sont insuffisants et ne permettent

2. L'obligation de respecter le droit au logement

L'obligation de *respecter* le droit au logement implique que les États doivent s'abstenir de toute mesure arbitraire qui entrave l'exercice de ce droit. C'est une obligation négative, qui interdit à l'État d'exercer son pouvoir quand celui-ci aurait pour effet de compromettre un accès au logement déjà acquis. Un gouvernement viole par exemple cette obligation quand il décide d'expulser de force des personnes de leurs logements – quel que soit leur statut légal – sans avertissements préalables ni voies de recours disponibles. Un État viole également cette obligation s'il restreint le droit d'association des locataires ou des communautés rurales possédant des logements en commun.

Pendant un conflit armé, cette obligation signifie que les troupes gouvernementales doivent s'abstenir de détruire des habitations civiles ; elles ne doivent pas non plus bloquer des opérations de secours destinés à fournir un refuge aux déplacés ou aux réfugiés.

À l'instar d'autres droits humains, les États ont non seulement l'obligation de respecter le droit au logement, mais également de le faire respecter en vertu du PIDESC.

3. L'obligation de protéger le droit au logement

L'obligation de *protéger* le droit au logement requiert des États qu'ils empêchent des tiers d'entraver de quelque manière que ce soit l'exercice du droit au logement. Il peut s'agir de particuliers, d'entreprises ou d'autres entités. Les États doivent par exemple promulguer des lois qui protègent la population contre les spéculations sur la terre ou la propriété, créer des instances chargées d'enquêter en cas de violations et assurer des moyens de recours efficaces pour les victimes, notamment l'accès à la justice. L'État doit aussi intervenir lorsque des particuliers puissants ou des entreprises expulsent des gens de leur terre ou de leur logement, en poursuivant les responsables et en garantissant une réparation aux victimes.

Le Rapporteur spécial sur le droit au logement a dénoncé les effets négatifs de la privatisation des services publics dans plusieurs de ses rapports⁴¹. Il souligne que l'État a l'obligation de garantir que la privatisation de l'eau, par exemple, n'aura pas d'effets négatifs sur l'accès à l'eau et à un logement adéquat de la population. Or cette privatisation a très souvent entraîné des augmentations de prix qui l'ont rendu inabordable pour les plus pauvres. À Manille, par exemple, le prix de l'eau a quadruplé entre 1997 et 2003, suite à la privatisation de l'eau réalisée au profit de la *Lyonnaise des Eaux*⁴². Dans tous les cas de privatisation des services publics, y compris l'eau ou l'électricité, l'État doit continuer à garantir la protection du droit à un logement adéquat, y compris pour les plus pauvres.

⁴¹ Cf. E/CN.4/2002/59, E/CN.4/2006/118.

⁴² Cf. E/CN.4/2004/10, § 40.

⁸³ Cf. [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/HRI.GEN.1.Rev.7.Fr?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.GEN.1.Rev.7.Fr?Opendocument)

L'Etat est également tenu d'intervenir pour éviter toute discrimination dans l'accès au logement. Un Etat qui ne garantirait pas, par exemple, qu'aucune personne ne se verra refuser un logement à cause de son sexe, de sa nationalité, de son origine ou de toutes autres formes de discrimination, violerait son obligation de protéger le droit au logement.

4. L'obligation de mettre en oeuvre (faciliter et réaliser) le droit au logement

L'obligation de *mettre en oeuvre* se décompose en obligations de *faciliter* et de *réaliser* le droit au logement. L'obligation de *faciliter* requiert de l'Etat qu'il prenne des mesures positives pour aider les particuliers et les communautés à exercer leur droit au logement. L'Etat doit par exemple construire des logements à bas prix en quantité suffisante et garantir que les plus pauvres y aient accès à travers des systèmes de subventions.

L'obligation de *réaliser* implique que l'Etat garantira un logement temporaire à toutes les personnes en situation d'extrême précarité. En cas de conflits armés ou de catastrophes naturelles, une attention spéciale devra être portée aux femmes, aux enfants, aux déplacés internes et aux réfugiés.

L'obligation de *mettre en oeuvre* requiert des Etats qu'ils adoptent les mesures législatives nécessaires, qu'ils se dotent d'une stratégie et d'un plan d'action pour le logement au niveau national et qu'ils garantissent qu'un logement sera adéquat, disponible et accessible à chacun, y compris dans les zones rurales et les zones urbaines les plus vulnérables.

Un Etat dans lequel un grand nombre de personnes est privé d'accès à un logement minimum, ou au moins à un lieu de refuge temporaire, viole *prima facie* (de prime abord) son obligation de réaliser le droit au logement. Les pays les plus pauvres, s'ils n'ont pas les ressources suffisantes pour respecter cette obligation minimale, doivent faire appel à la coopération internationale pour y remédier.

5. Les obligations de coopération et d'assistance internationales

Si les Etats les plus pauvres ont l'obligation d'appeler à la coopération internationale pour réaliser le droit au logement de leur population, les Etats riches ont l'obligation d'y répondre. Ils s'y sont engagés en ratifiant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui prévoit que les Etats doivent agir, tant par leurs efforts propres que par l'assistance et la coopération internationales, au maximum des ressources disponibles, pour réaliser le droit au logement⁴³.

Dans son observation générale No 4, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a décrit la dimension internationale des obligations des Etats parties au Pacte en ces termes :

CONCLUSION

Le droit au logement est un droit de l'homme fondamental, reconnu dans de nombreux textes au niveau international et régional et dans plusieurs Constitutions ou lois nationales. Pourtant, il est très souvent violé : des centaines de milliers de personnes sont arbitrairement expulsées de force chaque année et 100 millions de personnes vivent dans le monde sans aucun abri pour se protéger et vivre dignement.

Une meilleure connaissance du droit au logement et des obligations corrélatives des Etats est une pré-condition nécessaire à leur réalisation concrète. Mais cette connaissance n'est bien sûr pas suffisante. Il est essentiel que les mouvements sociaux, groupes et ONG qui défendent les sans abris, les mal-logés et les expulsés s'approprient ce droit et fassent appel aux mécanismes de protection disponibles au niveau national, régional et international pour les appuyer dans leur combat. 70'000 personnes ont pu être protégées contre des expulsions forcées de leurs logements en République dominicaine en 1990, après l'utilisation des mécanismes internationaux par des ONG locales. Mais cela n'a pas été suffisant pour la protection de 4 millions de personnes qui ont été expulsées de force de leur logement entre 2003 et 2006. Seul le combat local quotidien, relayé à tous les niveaux possibles de la lutte pour le droit au logement, peut avoir un effet comme nous le démontre l'exemple de l'Afrique du Sud, pays qui pourtant est doté d'une législation exemplaire.

⁴³ Article 2 (1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

ou aux Philippines⁷⁹. Ce Comité a également conclu à la violation du droit au logement dans plusieurs cas de plaintes individuelles, y compris dans un cas aux Pays-Bas où l'arrivée d'un étranger dans un appartement de la ville d'Utrecht a provoqué des réactions xénophobes très violentes de la part des habitants du quartier, sans qu'aucune mesure de protection ne soit prise par l'Etat⁸⁰.

Le **Comité contre la torture** a lui aussi protégé l'exercice du droit au logement dans son travail avec les Etats, en assimilant dans plusieurs cas les expulsions forcées avec de la torture ou des peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants. Dans ses observations finales présentées à l'Etat d'Israël en 2001, le Comité contre la torture a par exemple conclu que les politiques de démolition de maisons dans les territoires palestiniens occupés représentaient dans bien des cas une peine ou un traitement cruel, inhumain ou dégradant⁸¹. Les expulsions forcées ont été également plusieurs fois assimilées à des traitements cruels, inhumains et dégradants dans des cas de plaintes individuelles examinées par le Comité. Dans le cas de l'expulsion forcée et de la destruction de plusieurs maisons de familles Rom au Monténégro, incendiées par des centaines de manifestants sous les yeux de la police qui n'a pas réagi, le gouvernement de Serbie et Monténégro a été condamné pour ne pas avoir protégé les familles attaquées⁸².

Le **Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes**, le **Comité des droits de l'enfant**, le **Comité des droits de l'homme** et le **Comité des travailleurs migrants** sont aussi intervenus occasionnellement sur des questions de logement – par exemple pour protéger l'égalité hommes-femmes dans l'accès au logement ou les droits d'hériter des femmes – mais ils l'ont fait de manière moins systématique que les autres comités d'experts des Nations Unies. Leur travail de protection du droit au logement, potentiellement très important, reste donc à démontrer.

« Jusqu'à présent, moins de 5 % de l'ensemble de l'aide internationale a été consacrée aux logements et aux établissements humains, et souvent le financement ainsi consenti n'a guère contribué à répondre aux besoins des groupes les plus défavorisés. Les Etats parties, tant bénéficiaires que contributeurs, devraient veiller à ce qu'une part substantielle du financement soit consacrée à l'instauration de conditions permettant à un plus grand nombre de personnes d'être convenablement logées. Les institutions internationales de financement qui préconisent des mesures d'ajustement structurel devraient veiller à ce que l'application de ces mesures n'entraîne pas l'exercice du droit à un logement suffisant. Lorsqu'ils envisagent de faire appel à la coopération internationale, les Etats parties devraient indiquer les domaines concernant le droit à un logement suffisant dans lesquels un apport financier extérieur serait le plus souhaitable. Ils devraient tenir pleinement compte, dans leurs demandes, des besoins et des opinions des groupes concernés. »⁴⁴

B) Les exemples de mise en oeuvre du droit au logement au niveau national

La plupart des Etats ont adopté des lois, élaboré des politiques et créé des programmes pour améliorer l'accès au logement de leur population. Mais une partie d'entre eux seulement l'ont fait dans le but explicite de réaliser le droit au logement de leur population. Selon une étude d'ONU-Habitat, 48 Etats ont adopté des législations nationales qui reconnaissent au moins partiellement le droit au logement et la responsabilité du gouvernement de garantir un logement adéquat à toute la population⁴⁵. Dans ce chapitre, nous présenterons les exemples de l'Ecosse, de la France et du Venezuela, qui ont des législations particulièrement avancées.

I. Ecosse

Le Royaume-Uni a adopté une loi sur le logement en 1977 – le **Housing Act** – qui s'applique à l'Ecosse. Cette loi oblige les communes à loger les sans-abris qui ont un lien avec la commune et qui sont dans cette situation pour des raisons indépendantes de leur volonté. Depuis 1977, l'Ecosse a voulu aller plus loin et elle a adopté ses propres lois sur le logement en 1987 et sur les sans-abris en 2001. Le critère du lien avec la commune a été abandonné dans la loi de 2001. Celle-ci oblige les communes à assister toute personne qui est dans le besoin et en situation régulière dans le pays.

La législation écossaise a été encore considérablement améliorée en 2003⁴⁶, quand le parlement a adopté la loi sur le mal-logement⁴⁷. Cette loi reconnaît des droits justiciables aux personnes mal-logées ou sans-abris et fixe la

⁷⁹ Cf. E/CN.4/2004/48.

⁸⁰ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Communication No. 4/1991, CERD/C/42/D/4/1991.

⁸¹ Cf. CAT/C/XXVII/Concl.5.

⁸² Comité contre la torture, *Hajrizi Dzemajl et consorts c. Serbie-et-Monténégro*, Communication No. 161/2000, CAT/C/29/D/161/2000.

⁴⁴ Observation générale No 4, sur le droit à un logement suffisant (article 11, par.1), adoptée le 13 décembre 1991 (voir annexe 1).

⁴⁵ Voir annexe 3 et ONU-Habitat, *National Housing Rights Legislation*, 2002, http://www.unhabitat.org/downloads/docs/3669_2930_1.pdf

⁴⁶ Laure Meunier, « Logement : la voie écossaise ? », *Alternatives économiques*, no 248, juin 2006.

programmation de l'éradication du mal-logement pour 2012. Toute personne considérée comme ayant des besoins prioritaires, comme par exemple une femme seule avec deux enfants, peut exiger un logement adéquat à la commune et aura accès à un tribunal si sa demande n'est pas satisfaite. La loi prévoit que ce droit justiciable à recevoir un logement sera étendu à toute la population vivant en Ecosse le 31 décembre 2012.

Dans la perspective de 2013, des outils statistiques ont été créés et des indicateurs permettant de mesurer les progrès réalisés sont utilisés par le gouvernement et la société civile qui veille à la bonne mise en œuvre de la loi.

2. France

Le droit au logement a été reconnu la première fois en France dans la loi sur le droit au logement de 1990. Cette loi prévoit que « Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation » (article 1). Une loi contre les expulsions adoptée en 1998 consacre également le droit au logement comme un droit fondamental et le Conseil constitutionnel, la plus haute instance juridictionnelle française, reconnaît que le droit au logement est un objectif de valeur constitutionnelle.

Cette protection légale est avancée. Pourtant, elle a été dénoncée par beaucoup comme étant incomplète, notamment parce qu'elle ne prévoit aucun recours devant la justice en cas de non-respect du droit. Son application concrète est aussi sujette à caution puisque la situation n'a cessé de se détériorer de 1990 à 2006. En 2006, la Fondation Abbé Pierre dénonçait l'(in)action du gouvernement devant une situation catastrophique : une augmentation des expulsions forcées, trois millions de personnes mal-logées et près de 900'000 logements manquants pour couvrir l'ensemble des besoins⁴⁸.

Face à cette situation, la France a mené un débat national en 2007 sur la nécessité de reconnaître un droit au logement opposable (justiciable) dans une nouvelle loi. Le débat a été utile et une nouvelle loi sur le droit au logement opposable a été adoptée en mars 2007⁴⁹. Cette nouvelle loi est en apparence très progressiste. Elle reconnaît le droit à un logement décent et indépendant à toute personne résidant régulièrement sur le territoire français et qui n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens. Elle prévoit un accès à la justice pour les victimes en cas de non-respect de la loi et crée un comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement. Comme dans la loi écossaise, elle prévoit des étapes permettant à une première catégorie de la population de pouvoir recourir devant la justice en cas de violation du droit au logement dès le 1er décembre 2008 – les personnes avec des besoins prioritaires – avant qu'une nouvelle catégorie de personnes puisse le faire à partir du 1er janvier 2012.

⁴⁷ Homelessness etc. (Scotland) Act 2003, cf.

<http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/acts2003/20030010.htm>

⁴⁸ Bertrand Bissuel, « Droit au logement : un mirage pour les pauvres », *Le Monde*, 31 août 2006. Laure Meunier, « Logement : la voie écossaise », *Alternatives économiques*, op.cit.

⁴⁹ Cf. <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=SOCX0600231L>.

examine le rapport de l'Etat, pose des questions à ses représentants et lui adresse des observations finales⁷⁷.

Pendant tout le processus, de la présentation du rapport au suivi des observations finales, le rôle des organisations de la société civile est crucial. Ces organisations peuvent présenter des rapports parallèles au Comité sur la réalisation et sur les violations du droit au logement, elles peuvent assister aux débats entre les représentants de l'Etat et les membres du Comité, et elles peuvent assurer le suivi des observations finales au niveau national, en faisant pression pour que leurs gouvernements, qui ne sont souvent pas « motivés » pour en tenir compte, les transforment en une amélioration concrète de la vie des populations défavorisées dans le pays.

L'un des exemples les plus efficaces de la protection du droit au logement par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a été son intervention contre les expulsions forcées qui sévissaient en République dominicaine dans les années 1990. 15'000 personnes avaient déjà été expulsées de force par le gouvernement dominicain quand le Comité est intervenu en 1990. Le gouvernement prévoyait d'expulser 70'000 autres personnes dans la perspective des festivités du 500^{ème} anniversaire de l'arrivée de Christophe Colomb en Amérique. Saisi par des ONG, le Comité a rédigé un rapport sur cette question, puis il a examiné le rapport du gouvernement et celui parallèle des ONG à Genève, avant de présenter ses observations finales à la République dominicaine⁷⁸. Dans cette affaire, le Comité a conclu que l'expulsion forcée de 15'000 personnes, sans logement approprié, était une violation du droit au logement. Il a ensuite sommé le gouvernement de suspendre toute expulsion forcée supplémentaire, ce que le gouvernement a fait, suspendant l'évacuation planifiée des 70'000 autres personnes. Le rôle des ONG a été crucial dans cette affaire.

3. Les autres Comités conventionnels des Nations Unies

Plusieurs autres comités conventionnels des Nations Unies se sont occupés occasionnellement de la protection du droit au logement dans leur travail de surveillance des traités internationaux en matière de droits humains.

Le *Comité pour l'élimination de la discrimination raciale* a par exemple souvent évoqué la question du logement comme l'un des domaines dans lesquels les Etats agissent de manière discriminatoire, ou ne protègent pas leurs populations contre des actes discriminatoires par des tiers. La discrimination contre les populations indigènes ou les peuples autochtones est un sujet typique qui a été abordé par le Comité dans plusieurs de ces observations finales à des Etats d'Amérique latine, à l'Australie, à la Nouvelle-Zélande, au Soudan

⁷⁷ Tous les rapports des Etats, le contenu de tous les débats et toutes les observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sont disponibles sur le site du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies : www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf

⁷⁸ Cf. E.C.12/1994/15.

de missions de terrain dans le but de contrôler le respect du droit au logement dans les pays visités ; l'envoi d'appels urgents aux gouvernements dans des cas précis de violation du droit au logement. Pour l'utilisation de ces trois moyens, le Rapporteur spécial s'appuie sur le travail des ONG et des organisations de la société civile. C'est un mécanisme de contrôle intéressant car il est très facilement accessible (même par e-mail ou par courrier postal, voir annexe 4).

Comme nous l'avons souligné dans la première partie, le Rapporteur spécial a mis l'accent dans plusieurs de ses rapports sur l'interdiction des expulsions forcées. Il a également publié plusieurs rapports sur la signification de l'obligation de non-discrimination dans les politiques de logement et de l'accès au logement, en insistant sur le droit au logement des femmes. Le Rapporteur spécial s'est pour l'instant rendu dans les Territoires palestiniens occupés, en Roumanie, au Mexique, au Pérou, en Afghanistan, au Kenya, au Brésil, au Cambodge, en Iran, en Australie, en Afrique du sud et en Espagne. Pendant ces missions, il a rencontré non seulement les autorités des pays concernés, mais également les mouvements sociaux et les ONG de ces pays, dans la capitale et en se déplaçant sur le terrain, présentant par la suite des rapports de mission⁷⁶ au Conseil des droits de l'homme (anciennement Commission des droits de l'homme) sur le respect du droit au logement dans chacun de ces pays, qui comprennent de nombreuses recommandations adressées aux Etats.

Le Rapporteur spécial a également envoyé de très nombreux appels urgents aux gouvernements dans des cas précis de violations du droit au logement. Dans la plupart des cas, le Rapporteur spécial a agi sur la base des informations qu'il a reçues de la part des ONG. Mais il peut être approché par n'importe quelle personne ou organisation, et décider d'agir s'il estime que le droit au logement est menacé. Les appels urgents restent le plus souvent confidentiels, mais si le Rapporteur spécial n'obtient pas de réponses il peut les rendre publics.

2. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a été créé en 1985. Il est composé de 18 experts indépendants, qui se réunissent deux fois par année à Genève pour des périodes de trois semaines.

Tous les Etats qui ont ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels sont tenus de présenter un premier rapport au Comité des droits économiques, sociaux et culturels deux ans après l'acceptation du Pacte, et ensuite tous les cinq ans, sur les mesures qu'ils ont prises pour réaliser les droits qu'ils ont reconnus, y compris le droit au logement, et de venir le défendre à Genève. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels

Malgré ses promesses, cette nouvelle loi a été violemment critiquée par la société civile et les milieux académiques. Le premier reproche que lui ont fait les ONG est qu'elle ne protège que les personnes établies régulièrement en France, alors qu'une part importante des sans-abris est constituée de personnes sans autorisation de séjour (appelées « sans-papiers »). Les ONG reprochent également au gouvernement son inaction dans les mois qui ont suivi l'adoption de la loi, alors que des mesures concrètes doivent être prises rapidement pour sa réalisation.

Enfin, la critique la plus radicale est venue des experts en droit constitutionnel, qui ont dénoncé une loi tellement complexe qu'elle ne veut en fait rien dire. Pour le Professeur Frédéric Rolin :

« Il y a tellement de problèmes dans le texte qu'en l'état parler de 'droit opposable' au sens de 'droit effectif' au logement, est une véritable poudre aux yeux. »⁵⁰

Les prochaines années seront donc décisives pour voir si l'adoption de cette loi de 2007 aura permis d'améliorer la situation des sans-abris en France.

Même critiquable, cette situation de la reconnaissance du droit au logement en France contraste cependant avec ce qui se passe dans plusieurs autres pays européens, dans lesquels la législation et les tribunaux prennent des directions clairement régressives. La Croatie, par exemple, avait adopté des lois progressistes dans le passé, avant qu'une nouvelle loi de 1996 et une décision de la Cour Constitutionnelle en 1998 privent des milliers de personnes de leur droit au logement. Malgré la mobilisation de l'Alliance des associations de locataires de Croatie, créée pour lutter contre cette situation, 40'000 personnes sont actuellement menacées d'expulsions forcées en Croatie à cause de cette régression législative et juridictionnelle des années 1990⁵¹.

3. Venezuela

La République Bolivarienne du Venezuela a reconnu le droit au logement dans sa Constitution de 1999 :

« Toute personne a droit à un domicile, approprié, confortable, hygiénique avec les services de base essentiels de voisinage et communautaires. La satisfaction progressive de ce droit est une obligation partagée entre les citoyen(ne)s et l'Etat dans toutes ses dimensions. L'Etat donne priorité aux familles et garantit les moyens pour cela et spécialement à ceux disposant de faibles ressources, qui peuvent accéder aux politiques sociales et au crédit pour la constitution, l'acquisition ou l'extension du logement. » (art. 82)⁵²

Le parlement vénézuélien a ensuite adopté une *Loi des terres et du développement agraire*⁵³ en 2001, qui impose une redistribution équitable des terres et des richesses et une planification stratégique et progressive au profit

⁵⁰ http://frederic-rolin.blogspot.com/droit_au_logement

⁵¹ www.habitants.org/article/articleview/1613/1/451

⁵² Cf. <http://www.constitucion.ve/>

⁵³ « Ley de Vivienda y Habitat », voir www.msinfo.info/

⁷⁶ Tous les rapports de mission du Rapporteur spécial sont disponibles sur le site du HCDH à l'adresse suivante : http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=98

des générations futures. Le but affirmé de cette loi est de lutter contre le régime des latifundia, considéré comme contraire à l'intérêt national et à la justice sociale.

Une année plus tard, en 2002, le Gouvernement a créé les Comités de terre urbaine (CTU)⁵⁴, chargés de faciliter la régularisation de la terre en milieu urbain⁵⁵. Cette régularisation a deux composantes :

- La régularisation juridique de l'accès à la propriété et à la terre en milieu urbain, en particulier pour les plus pauvres dans les quartiers populaires ;
- La régularisation physique de la terre, qui vise à améliorer les conditions de vie des quartiers en garantissant la présence des services et équipements de santé, d'éducation et d'alimentation.

Parallèlement à ce processus, le gouvernement a créé le Ministère de l'habitat et du logement (2004), financé par une partie des recettes de la compagnie pétrolière nationale (200 millions de dollars pour le logement en 2004) avec pour objectif de coordonner les actions du gouvernement pour garantir un logement convenable à tous les habitants⁵⁶.

Les différentes mesures adoptées par la République Bolivarienne du Venezuela ont commencé à avoir des effets très concrets. En quelques années, 373 propriétés foncières représentant plus d'un million et demi d'hectares ont été partagées entre 15'000 familles et plus de 6'000 CTU ont été constitués dans les principales villes du pays, permettant la distribution de titres de propriété à près de 300'000 familles⁵⁷.

⁵⁴ *Comités de Tierra Urbana*.

⁵⁵ *Democratización de la ciudad y transformación urbana*, Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Habitat, www.mhv.gob.ve/habitat/pag/enlaces.php

⁵⁶ www.gobiernoenlinea.gob.ve/miscelaneas/mision_habitat.html

⁵⁷ www.msinfo.info/

Dans un autre cas concernant l'expulsion forcée des Grecs chypriotes de leurs logements et de leurs terres du Nord de Chypre (suite à l'occupation par l'armée turque depuis 1974), la Turquie a été condamnée sur la même base pour l'expulsion forcée de ces populations et pour son refus de leur garantir un droit au retour dans leurs maisons et leurs villages⁷¹.

C) Les mécanismes de contrôle au niveau international

Les principaux mécanismes de contrôle disponibles au niveau international pour protéger le droit au logement sont extrajudiciaires. Il s'agit 1) du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit au logement, qui est chargé de présenter des rapports au Conseil des droits de l'homme (anciennement Commission des droits de l'homme) sur la réalisation et les violations du droit au logement dans le monde et 2) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels⁷² qui est chargé de surveiller le respect, la protection et la réalisation du droit au logement reconnu par les Etats dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Mais 3) d'autres Comités conventionnels des Nations Unies chargés de surveiller le respect des traités internationaux ratifiés par les Etats qui reconnaissent le droit au logement partiellement ou par le truchement d'autres droits humains (ex. le droit à la vie) ont des compétences quasi-judiciaires.

1. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit au logement

Le Rapporteur spécial sur le droit au logement est un mécanisme créé par la Commission des droits de l'homme des Nations Unies⁷³. M. Miloon Kothari, de nationalité indienne, a été nommé à ce poste en l'an 2000, et son mandat a été renouvelé par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies – qui a remplacé la Commission des droits de l'homme – en 2006.

Le Rapporteur spécial est chargé en substance de « rendre compte » de la « réalisation » et de « l'évolution », dans le monde entier, du droit au logement⁷⁴, tout en se penchant sur des « solutions concrètes » dans ce domaine⁷⁵.

Pour promouvoir le droit au logement, le Rapporteur spécial a trois moyens à sa disposition : la présentation de rapports annuels, généraux et thématiques, sur le droit au logement devant le Conseil des droits de l'homme ; la conduite

⁷¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Cyprus contre Turquie*, jugement du 10 mai 2001.

⁷² Bien que ce Comité soit un organe conventionnel, il n'est pas habilité à recevoir des plaintes. Un protocole se rapportant au PIDESC est en cours d'élaboration au sein du Conseil des droits de l'homme pour y remédier. Pour plus d'information, prière de se référer à notre brochure « Pour un Protocole additionnel au PIDESC ! », édition CETIM, Genève, 2005.

⁷³ Tous les rapports du Rapporteur spécial sur le droit au logement sont disponibles sur le site internet du HCDH : www.ohchr.org/french/issues/housing

⁷⁴ Cf. Résolution 2000/9 de la Commission des droits de l'homme, adoptée le 17 avril 2000.

⁷⁵ Cf. Résolution 2003/27 de la Commission des droits de l'homme, adoptée le 22 avril 2003.

protège contre toutes violations futures de leurs droits à la propriété et au logement⁶⁸.

3. Europe

Le Comité européen des droits sociaux

Le Comité européen des droits sociaux contrôle le respect de la Charte sociale européenne. Tous les Etats parties à la Charte sociale européenne doivent présenter des rapports au Comité sur les mesures qu'ils ont prises pour réaliser les droits économiques et sociaux de leur population. Depuis l'adoption du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne en 1995, des ONG ou des syndicats peuvent également présenter des réclamations collectives pour la violation des droits reconnus dans la Charte sociale européenne, dont le droit au logement. Le Comité européen agit alors comme un mécanisme de contrôle quasi-judiciaire.

Quelques plaintes déposées au Comité des droits sociaux ont concerné directement le droit au logement. Dans un cas concernant la discrimination contre les Roms et des expulsions forcées dont ils ont été victimes, le Comité des droits sociaux a condamné la Grèce pour la violation du droit au logement. Le Comité a considéré que le statut légal précaire des habitats des Roms ne pouvaient justifier des expulsions forcées en violation du droit international. Le gouvernement grec a étendu ses programmes de logement aux besoins des Roms suite à cette conclusion du Comité européen, et il a créé une commission chargée de l'intégration sociale des Roms en Grèce pour les mettre en application⁶⁹.

La Cour européenne des droits de l'homme

Comme au niveau inter-américain, les victimes de violation du droit au logement doivent prouver la violation de leurs droits civils et politiques pour avoir accès à un mécanisme de contrôle judiciaire sur le continent européen : la Cour européenne des droits de l'homme.

C'est ce qu'ont fait par exemple les habitants du village de Kelekçi (Kurdistan turc), dont les maisons ont été brûlées par les forces armées turques le 10 novembre 1992, avant que l'ensemble du village soit évacué de force. Malgré les dénégations du gouvernement turc, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Turquie pour violation du droit au respect de la vie privée et du domicile, garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Turquie a été condamnée à verser une compensation financière aux victimes⁷⁰.

⁶⁸ Cour inter-américaine des droits de l'homme, *Mayagna (Sumo) Awaj T'ingni Community v. Nicaragua*, 2001. Cf. www.es.cr-net.org/caselaw/caselaw_show.htm?doc_id=405047

⁶⁹ Comité européen des droits sociaux, *European Roma Rights Centre v. Greece*, plainte No. 15/2003. Cf. www.es.cr-net.org/caselaw/caselaw_show.htm?doc_id=401086

⁷⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Akdivar contre Turquie*, jugement du 16 septembre 1996.

IV. LES MÉCANISMES DE CONTRÔLE DISPONIBLES AU NIVEAU NATIONAL, RÉGIONAL ET INTERNATIONAL

Si l'Etat ne remplit pas l'une de ses obligations de respecter, de protéger ou de mettre en œuvre le droit au logement, toutes les personnes qui en sont victimes devraient pouvoir accéder à un mécanisme de contrôle judiciaire ou extra-judiciaire pour pouvoir revendiquer leur droit. Toutes les victimes de violations du droit au logement ont droit à une réparation adéquate – réparation, compensation – et/ou garantie de non-répétition.

Une personne ou un groupe de personnes qui a été expulsé arbitrairement de son logement, ou de la terre qui lui permettait de se loger, une personne ou un groupe qui est laissé sans aucun moyen d'avoir accès à un logement suffisant par ses propres moyens, sans aide locale, nationale ou internationale, doit pouvoir porter plainte pour la violation du droit au logement, obtenir réparation et compensation.

Dans les faits, les moyens de revendiquer la réalisation du droit au logement et les chances d'obtenir réparation ou compensation dépendront largement de l'information et des mécanismes de contrôle disponibles au niveau national, régional et international.

Au niveau national comme au niveau régional et international, il y a deux types de mécanismes de contrôle utilisables : les mécanismes de contrôle judiciaires – un juge national par exemple – qui rendent des décisions obligatoires pour les pouvoirs politiques, et les mécanismes de contrôle extra-judiciaires – une commission nationale des droits de l'homme par exemple – ou quasi-judiciaires – les comités conventionnels de l'ONU par exemple – qui adressent des recommandations ou négocient une réparation ou une compensation avec les pouvoirs politiques. Ce chapitre a pour but de présenter ces deux types de mécanismes de contrôle qui sont disponibles au niveau national, régional et international.

A) Les mécanismes de contrôle disponibles au niveau national

1. Les mécanismes de contrôle judiciaire⁵⁸

Dans les pays dans lesquels le droit au logement est reconnu comme un droit constitutionnel fondamental, ou comme une composante d'un autre droit fondamental reconnu dans la Constitution (par exemple le droit à la vie, voir

⁵⁸ Sur cette partie, cf. également ONU-Habitat et OHCHR, *Housing rights legislation: review of international and national legal instruments*, 2002, pp. 92-97. <http://huachen.org/english/about/publications/docs/housing.pdf>

partie I), il est en principe possible de le revendiquer devant l'administration ou un juge au niveau local ou national.

En pratique, la méconnaissance des droits de l'homme par les administrations et les juges locaux rend difficile cette possibilité au niveau local. Mais si l'administration et la justice locale ne donne pas satisfaction ou s'il est possible de saisir directement les juges nationaux – ce qui est possible dans un très grand nombre de pays sur la base de la Constitution –, il est préférable d'exiger le respect du droit au logement devant ces derniers. C'est ce qui s'est passé par exemple en Afrique du Sud (voir illustration n° 3 à la page 21 et celle n° 4 ci-dessous).

Illustration n° 4

L'affaire Grootboom

La lutte pour le droit au logement en Afrique du Sud

L'affaire *Grootboom* concerne la situation de Mme Irène Grootboom et d'autres personnes qui vivaient dans la même situation qu'elle, dont plusieurs enfants.

Mme Grootboom et les autres vivaient dans des conditions déplorables et attendaient depuis sept ans des logements à bas prix de la part de la municipalité de Oostenberg, dans la province de Cape Town. Sans aide de l'Etat, ils ont décidé d'occuper illégalement une propriété privée. Le propriétaire a porté plainte et a obtenu un ordre d'évacuation. *Mme Grootboom et les autres* ont été évacués et ils se sont réfugiés sur un terrain de sport, sans aucune protection contre l'hiver qui arrivait.

Un avocat a pris leur défense et a écrit à la municipalité en demandant que celle-ci remplisse ses obligations constitutionnelles et fournisse à ces personnes des logements suffisants. Restés sans réponse adéquate de la part de la municipalité, *Mme Grootboom et les autres* ont porté plainte devant la Cour constitutionnelle de la province de Cape Town.

La Cour constitutionnelle de Cape Town a ordonné aux autorités municipales de fournir à ces personnes des conditions de logement minimales. Au lieu de se conformer à cette décision, l'ensemble des autorités politiques concernées (le gouvernement fédéral et les autorités de la province et de la municipalité) ont fait recours devant la Cour constitutionnelle au niveau national.

La Cour constitutionnelle sud-africaine dans son jugement du 4 octobre 2000 a commencé par réaffirmer le droit au logement de toute la population sud-africaine, tel qu'il est reconnu dans la Constitution nationale (voir illustration n° 3). Elle a ensuite examiné la situation de *Mme Grootboom et des autres* et la politique pour le logement du gouvernement sud-africain, pour conclure que cette politique était inadéquate, en particulier parce qu'elle ne prévoyait aucune mesure à court terme pour aider les plus pauvres. La Cour a donc ordonné que *Mme Grootboom et les autres* reçoivent une aide immédiate, que la politique nationale de logement soit révisée et qu'une part plus importante du budget

du Nigeria avait l'obligation de respecter et de protéger le droit au logement du peuple Ogoni, y compris contre l'activité des entreprises pétrolières, nationales ou transnationales. Pour la Commission : « *chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces* ».

Cette affaire a été suivie par de nombreuses ONG, nationales et internationales, et une importante campagne médiatique a obligé Shell à quitter la région où vivent les Ogonis, ce qui démontre que les mécanismes de contrôle du droit au logement au niveau régional peuvent avoir un impact important dans des cas concrets.

Source :

Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 155/96 *The Social and Economic Rights Action Center and Center for Economic and Social Rights v. Nigeria* (2001). www1.umn.edu/humanrts/africa/comcases/155-96b.html Cf. également *E/CN.4/2004/48*, daté du 11 février 2004.

2. Amérique

La Cour et la Commission interaméricaine des droits de l'homme

La Cour et la Commission interaméricaines des droits de l'homme sont chargées de surveiller le respect par les Etats parties de la Convention américaine des droits de l'homme et du Protocole de San Salvador. Ces derniers sont tenus de présenter des rapports à la Commission sur les mesures qu'ils ont prises pour réaliser les droits de l'homme de leur population. Mais ni la Commission ni la Cour interaméricaines ne peuvent recevoir de plaintes individuelles ou collectives dans des cas de violation du droit au logement. Les Etats du continent américain n'ont pas prévu cette possibilité. Seuls les droits civils et politiques protégés par la Convention américaine des droits de l'homme peuvent être invoqués devant la Commission et la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

Le seul moyen pour les victimes de violation du droit au logement de saisir la Cour ou la Commission interaméricaine des droits de l'homme est donc de prouver que leurs droits civils et politiques sont violés.

C'est ce que sont, par exemple, parvenues à faire 142 familles appartenant aux communautés Mayagna (Sumo) Awas Tingni et vivant sur la côte Atlantique du Nicaragua. Ces familles se sont plaintes du fait que le gouvernement planifiait de vendre une partie de leurs terres à une compagnie privée, sans leur garantir des voies de recours et sans les avoir consultés. Les familles ont également exigé que le gouvernement procède à la démarcation de leurs terres ancestrales et garantisse leur droit à la propriété, à la terre et au logement. La Cour inter-américaine des droits de l'homme a suivi le raisonnement des familles indigènes. Elle a conclu que le gouvernement du Nicaragua avait violé leurs droits à la propriété et à une protection judiciaire, elle a ordonné que leurs terres ancestrales soient délimitées et que le gouvernement les

victimes pourront donc se retourner vers la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

Il est trop tôt pour dire si ce mécanisme sera d'une grande aide pour les victimes de violations du droit au logement, mais l'expérience de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples peut donner un espoir, si la Cour suit dans le futur les orientations prises par la Commission (voir ci-dessus).

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples est chargée de surveiller le respect des traités africains de protection des droits de l'homme, parmi lesquels la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant et le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes. Tous les Etats parties à ces traités doivent présenter des rapports à la Commission sur les mesures qu'ils ont prises pour réaliser le droit au logement de leur population.

La Commission africaine peut aussi recevoir des réclamations d'individus ou d'ONG dans des cas de violations de l'un des droits protégés par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ce qui comprend le droit au logement. Dans les cas de violation du droit au logement, la Commission africaine rédige un rapport et adresse ses recommandations à l'Etat. La grande faiblesse de ce mécanisme réside dans le fait que ses recommandations ne sont pas contraignantes pour les Etats parties (d'où la création de la Cour africaine des droits de l'homme, voir ci-dessus). Mais ses grandes forces sont que la Commission est relativement facilement accessible, par les individus et les ONG, que son mandat inclut la protection de tous les droits de l'homme et que la saisine de cette instance, selon les cas, met une certaine pression sur l'Etat concerné pour un meilleur respect des droits humains.

Illustration n°5

Nigeria

Dans un cas, en 2001, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a été saisie par deux ONG pour la violation du droit au logement et du droit à l'alimentation au Nigeria. Une ONG nigérienne (le Centre d'action sur les droits économiques et sociaux) et une ONG américaine (le Centre pour les droits économiques et sociaux) ont porté plainte auprès de la Commission africaine pour défendre un peuple, le peuple Ogoni, contre la société pétrolière nationale et la compagnie transnationale Shell. Les deux sociétés pétrolières, avec la complicité active du gouvernement, détruisaient en toute impunité les terres, les logements et les ressources en eau du peuple Ogoni. Dans ce cas et pour la première fois, la Commission africaine a conclu que le gouvernement

attribué à cette politique soit allouée à l'amélioration des conditions de logement des plus pauvres à court terme.

Source :

Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud, The Government of the Republic of South Africa, the Premier of the Province of the Western Cape, Cape Metropolitan Council, Oostenberg Municipality versus Irene Grootboom and others. Cas CCT 11/00. Jugement du 4 octobre 2000. [www.esccr-net.org/usr_doc/Grootboom_Judgment_Full_Text_\(CC\).pdf](http://www.esccr-net.org/usr_doc/Grootboom_Judgment_Full_Text_(CC).pdf)

En Inde, la Cour suprême a depuis de nombreuses années reconnu que le droit à la vie comprenait le droit au logement et le droit à la protection contre les expulsions forcées. Pour la Cour suprême :

« Le droit à la vie est garanti dans toute société civilisée. Celui-ci englobe le droit à l'alimentation, le droit à l'habillement, le droit à un environnement décent et à un logement convenable (...) Pour un être humain (le droit de se loger) devrait comprendre un logement convenable qui lui permettrait d'évoluer sur tous les plans – physique, mental et intellectuel (...) Un foyer sain est une matière indispensable pour la mise en œuvre du but de la Constitution en matière de développement de l'homme et devrait être inclus 'dans la vie' de l'Article 21. »⁵⁹

C'est sur la base de cette interprétation du droit à la vie que des organisations indiennes ont pu porter plainte directement devant la Cour suprême pour freiner des expulsions forcées qui étaient planifiées par les pouvoirs publics. Dans un cas à Bombay par exemple, la Cour suprême a obligé les pouvoirs publics à garantir un relogement à 50 familles menacées d'expulsion, condition essentielle pour que l'Etat respecte la Constitution.⁶⁰

Des cas ont aussi été jugés aux Etats-Unis où les pouvoirs publics ont été obligés de garantir un abri décent à tous les sans-abris qui le demandaient. Dans un cas qui s'est présenté devant la Cour suprême de New York en 1979, la Cour a reconnu que la Constitution et la loi sur les services sociaux de l'Etat de New York garantissaient le droit à un abri décent à toute personne dans le besoin. La Cour a jugé que ce droit impliquait une obligation pour la ville de New York de prévoir ces abris en nombre suffisants⁶¹.

2. Les mécanismes de contrôle extra-judiciaire

Les mécanismes de contrôle extra-judiciaires disponibles aux niveaux local et national peuvent jouer un rôle important dans la protection des droits de l'homme en général, et du droit au logement en particulier. Dans les pays dans lesquels ils existent, les victimes de violation du droit au logement peuvent les utiliser en leur écrivant une simple lettre ou en leur présentant oralement leur cas.

⁵⁹ Cour suprême de l'Inde, *Shanti Star Builders v. Naryan Khimalal Totame & Ors*, 1990, Civil Appeal No. 2598 of 1989 (traduit par le CETIM).

⁶⁰ Cour suprême de l'Inde, *Ram Prasad v. Chairman, Bombay Port Trust*, cas décidé le 29 mars 1989.

⁶¹ Cour suprême de l'Etat de New York, *Callahan v. Carey*, 1979.

Les deux principaux mécanismes de contrôle extra-judiciaires disponibles au niveau national sont les Commissions nationales de protection des droits de l'homme et les bureaux du médiateur (*Ombudsman* ou *Defensor del Pueblo*). Ces deux mécanismes forment ensemble ce que l'on appelle les « institutions nationales de protection des droits de l'homme ». Ces institutions existent dans près de 100 pays⁶².

Ces institutions nationales de protection des droits de l'homme, bien que leur efficacité et leur indépendance varient énormément d'un pays à l'autre, ont généralement un mandat très large, qui leur permet d'observer les politiques du gouvernement et leur impact sur le droit au logement, et en même temps de protéger les victimes de violation du droit au logement par une assistance juridique ou une médiation avec les pouvoirs publics. Certaines ont un mandat limité à la défense des droits civils et politiques, mais elles sont de plus en plus nombreuses à défendre également la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

Dans la plupart des pays, l'action des institutions nationales de protection des droits de l'homme est coordonnée au niveau national. Mais leur présence au niveau local les rendent facilement accessibles pour les victimes. Au Guatemala par exemple, le bureau du médiateur (*Procurador de derechos humanos*) joue un rôle très important de prévention contre les expulsions forcées ou de médiation pour obtenir une réparation quand ces expulsions ont déjà eu lieu⁶³. Dans le cas de la construction du barrage de Chixoy par exemple, qui a impliqué des expulsions forcées de centaines de familles indigènes, le bureau du médiateur est parvenu à un accord avec le gouvernement et la compagnie privée impliquée dans la construction du barrage pour le versement d'une compensation aux victimes et un accès à l'eau potable et à l'électricité pour les communautés ayant pu rester près du barrage⁶⁴.

Exemple brésilien

Dans ce cadre, l'expérience brésilienne est particulièrement intéressante, étant donné que la société civile brésilienne est associée étroitement au mécanisme de contrôle extra-judiciaire créé dans ce pays. Il s'agit de Rapporteurs spéciaux nationaux qui travaillent tous sur les droits économiques, sociaux et culturels⁶⁵. Un de ces Rapporteurs, M. Nelson Saule, est Rapporteur spécial national sur le droit au logement. Son mandat est très proche du mandat du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit au logement (voir ci-dessous). Il effectue des missions de terrain dans les différents Etats du Brésil et il peut recevoir des plaintes individuelles ou collectives en cas de violation du droit au

logement (sur simple lettre ou présentation orale). Après un examen des plaintes, il peut interpellé les pouvoirs politiques et leur demander une réparation ou une compensation pour les victimes.

Bien entendu, il n'existe malheureusement pas partout une société civile aussi dynamique et organisée qu'au Brésil, mais cet exemple pourrait être suivi dans d'autres pays où les conditions y sont favorables.

B) Les mécanismes de contrôle au niveau régional

Il n'y a qu'un seul mécanisme de contrôle judiciaire disponible au niveau régional en cas de violation du droit au logement : la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Tous les autres mécanismes de contrôle disponibles sont soit des mécanismes de contrôle quasi-judiciaires, soit des mécanismes de contrôle judiciaires devant lesquels il faut invoquer les droits civils et politiques pour protéger – partiellement – le droit au logement.

I. Afrique

La Cour africaine des droits de l'homme

La Cour africaine des droits de l'homme est le mécanisme le plus récemment créé de protection des droits de l'homme au niveau régional. Elle a été créée par l'adoption en 1998, par les Etats africains, du Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, portant création d'une *Cour africaine des droits de l'homme et des peuples*. Ce Protocole est entré en vigueur en janvier 2004 et la Cour africaine sera opérationnelle dès 2008⁶⁶.

La Cour africaine n'a encore été saisie d'aucune plainte, mais son rôle dans la protection du droit au logement sur le continent africain est potentiellement très important. Comme vu précédemment, le droit au logement est reconnu explicitement dans la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant et dans le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes (voir la première partie). Les victimes de violations du droit au logement pourront donc saisir la Cour africaine et demander réparation et compensation. Pour cela, il faudra s'assurer cependant que l'Etat africain coupable de la violation est un Etat partie au Protocole⁶⁷. Le Protocole à la Charte africaine met une deuxième condition à cette possibilité : les victimes de violations du droit au logement devront avoir épuisé les voies de recours internes, c'est-à-dire qu'elles devront avoir essayé de revendiquer leur droit, sans succès, devant les mécanismes judiciaires nationaux de contrôle du droit au logement (voir ci-dessus). Dans la plupart des pays, ces mécanismes de contrôle judiciaires sont inexistantes ou paralysés pour diverses raisons. Les

⁶² Une liste de ces institutions est disponible sur le site internet suivant : www.nhri.net/nationaldatalist.asp

⁶³ Le site internet du bureau du médiateur au Guatemala : www.pdh.org.gt

⁶⁴ Cf. COHRE, *Continuing the Struggle for Justice and Accountability in Guatemala. Making Reparations a Reality in the Chixoy Dam Case*, 2004.

⁶⁵ www.cohre.org/store/attachments/COHRE%20Report%20Guatemala-Chixoy.pdf

⁶⁶ Voir www.forum.direitos.org.br/

⁶⁶ Les membres de cette Cour ont déjà été désignés et cette dernière a tenu plusieurs réunions pour sa mise en place. Le siège de la Cour sera installé prochainement à Arusha (Tanzanie).

⁶⁷ Voir la liste de ces Etats sur le site internet suivant : http://www.africaunion.org/root/au/Documents/Treaties/treaties_fr.htm