



Assemblée générale

Distr. générale
15 janvier 2018
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-septième session

26 février-23 mars 2018

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils,
politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

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

Note du secrétariat

Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard propose aux États et aux autres acteurs des orientations concrètes concernant la mise en œuvre effective de stratégies de logement fondées sur les droits de l'homme. Elle y explique la différence entre une stratégie de logement et une politique du logement et l'intérêt d'une approche fondée sur les droits de l'homme dans les stratégies de logement. Elle décrit les principes fondamentaux sur lesquels les stratégies de logement fondées sur les droits de l'homme doivent reposer pour être efficaces. Il n'existe pas de stratégie de logement « universelle », mais la Rapporteuse spéciale recense les obligations les plus importantes liées à chaque principe qui devraient être adaptées aux contextes nationaux et locaux. Ces obligations découlent, d'une part, des normes relatives aux droits de l'homme – telles qu'établies par les organes conventionnels de l'ONU, les tribunaux et les institutions des droits de l'homme – et, d'autre part, de l'expérience pratique acquise par la Rapporteuse spéciale, les États à différents niveaux, la société civile, les spécialistes et d'autres acteurs. Le présent rapport contient également des exemples de la manière dont ces principes clés ont été appliqués dans la pratique, dans différents contextes nationaux et locaux. Il s'achève sur une liste de questions visant à faciliter l'élaboration, le suivi, le financement et la mise en œuvre de stratégies de logement fondées sur les droits de l'homme.



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

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Qu'est-ce qu'une stratégie de logement ?	3
III. L'intérêt d'une stratégie de logement fondée sur les droits de l'homme.....	4
IV. Principes clefs d'une stratégie de logement fondée sur les droits de l'homme	5
A. Principe 1 : avoir pour base le droit et les normes juridiques	5
B. Principe 2 : accorder la priorité à ceux qui en ont le plus besoin et garantir l'égalité.....	7
C. Principe 3 : tenir compte de tous les aspects à l'échelle de l'ensemble de l'administration	10
D. Principe 4 : garantir une participation fondée sur les droits de l'homme.....	12
E. Principe 5 : établir des budgets responsables et parvenir à une justice fiscale	13
F. Principe 6 : fixer des échéances et des objectifs fondés sur les droits de l'homme	15
G. Principe 7 : mettre en place un mécanisme de responsabilisation et de suivi	17
H. Principe 8 : garantir l'accès à la justice.....	18
I. Principe 9 : établir clairement les obligations des acteurs privés et réglementer les marchés de la finance, du logement et de l'immobilier	19
J. Principe 10 : mettre en place une coopération et une assistance internationales	21
V. Conclusions et recommandations	23

I. Introduction

1. Nous vivons une période particulièrement difficile. Globalement, les conditions de logement sont très mauvaises. Le nombre de personnes sans-abri augmente, y compris dans les pays riches ; les expulsions restent toujours aussi fréquentes ; l'absence de logements abordables contraint un nombre croissant de personnes et de familles à vivre dans des implantations sauvages sans sécurité d'occupation ni services de base ; les catastrophes liées aux changements climatiques et les initiatives prises en conséquence poussent les pauvres à se déplacer ; l'extraction de ressources éloigne les peuples autochtones de leurs terres ancestrales ou importantes pour eux du point de vue culturel ; et dans de nombreuses villes, les logements ne sont tout simplement pas abordables, même pour la classe moyenne. Le plus préoccupant, c'est peut-être que ces atteintes à la dignité et à la vie sont acceptées comme les contraintes inévitables d'un nouvel ordre économique mondial.

2. Les États ont reconnu que ces conditions n'étaient pas viables et constituaient des violations de multiples droits de l'homme et ils ont réagi comme il le fallait. Dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, nombreux se sont engagés à assurer l'accès de tous à un logement et à des services de base adéquats et sûrs et à un coût abordable d'ici à 2030. En outre, au titre du Nouveau Programme pour les villes, les États se sont engagés à promouvoir des politiques du logement qui favorisent l'exercice progressif du droit à un logement convenable pour tous ; s'attaquent à toutes les formes de discrimination et de violence et s'opposent aux expulsions arbitraires ; et accordent une attention particulière aux besoins des sans-abri, des personnes vulnérables, des groupes à faible revenu et des personnes handicapées, en même temps qu'elles facilitent la participation des populations et des autres parties prenantes¹. Dans le Nouveau Programme pour les villes, les États se sont unis autour d'une approche inclusive des établissements humains, ont affirmé qu'il fallait reconnaître la fonction sociale des terres et du logement et se sont engagés à promouvoir divers types de régimes fonciers, un large éventail de possibilités de production de logements et des démarches centrées sur l'être humain.

3. On peut légitimement se demander comment les États traduiront ces nobles engagements en actes concrets qui puissent transformer les systèmes de logement de sorte à assurer l'accès de tous à un logement sûr, adéquat et à un coût abordable. La réponse se trouve dans la déclaration du Secrétaire général, pour qui ces engagements sont « incontestablement ancré[s] dans les droits de l'homme »².

4. Si les engagements historiques pris dans le cadre des objectifs de développement durable et du Nouveau Programme pour les villes sont pris au sérieux, chaque État doit concevoir et mettre en œuvre une stratégie de logement fondée sur les droits de l'homme. Pour le Comité des droits économiques sociaux et culturels, il s'agit là clairement d'une obligation essentielle pour garantir le droit à un logement suffisant³, puisque c'est par l'élaboration et la mise en place de stratégies fondées sur les droits de l'homme que le droit au logement peut être réalisé.

II. Qu'est-ce qu'une stratégie de logement ?

5. Dans le présent rapport, distinction est faite entre les expressions « stratégie de logement » (ou « plan d'action ») et « politique du logement ».

6. En règle générale, une politique du logement est composée de plusieurs programmes qui traitent des problèmes qui se posent dans le domaine, notamment le sans-abrisme, l'offre de logements sociaux ou l'accès au logement sur le marché privé. Les programmes de logement sont souvent conduits par une seule autorité, un organisme officiel ou l'administration à différents niveaux.

¹ Voir résolution 71/256 de l'Assemblée générale, annexe, par. 31.

² Voir A/HRC/34/25, par. 4.

³ Voir l'observation générale n° 4 (1991) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à un logement suffisant, par. 12.

7. Les stratégies de logement sont menées à un niveau plus élevé que les politiques et programmes de logement et reposent sur une vision des changements structurels qu'il faudra mettre en œuvre au fil du temps. Une stratégie sert de cadre à un ensemble de loi, programmes, politiques et décisions visant à répondre aux besoins en matière de logement, qui, pris ensemble, créent un système de logement. L'objectif d'une stratégie de logement n'est pas seulement de fournir des logements, mais aussi de remédier aux lacunes et aux inégalités dans les systèmes existants. Une stratégie permet, d'une part, de réviser et de modifier les politiques et les programmes afin de garantir leur efficacité et, d'autre part, de lutter contre la stigmatisation, la marginalisation et la discrimination qui sont à l'origine des défaillances des systèmes de logement. Une stratégie de logement requiert la participation de différents niveaux d'administration et départements dont les attributions et compétences sont multiples.

8. Afin d'honorer les engagements pris dans le Programme 2030, une stratégie de logement doit veiller à ce que personne ne soit laissé-pour-compte. En d'autres termes, elle doit avoir pour but de transformer les sociétés dans lesquelles un nombre important de personnes sont privées du droit à un logement suffisant, en sociétés dans lesquelles chacun a accès à un logement suffisant et où le logement est un moyen de garantir la dignité, la sécurité et l'inclusion dans des communautés durables.

III. L'intérêt d'une stratégie de logement fondée sur les droits de l'homme

9. Les gouvernements et d'autres acteurs s'interrogent souvent sur l'intérêt d'utiliser un cadre des droits de l'homme pour mener une politique du logement. De l'avis de la Rapporteuse spéciale, les facteurs ci-après expliquent pourquoi le cadre des droits de l'homme est essentiel pour l'efficacité des stratégies de logement.

Les problèmes relatifs aux droits de l'homme doivent être identifiés et traités en tant que tels

10. L'expérience directe du sans-abrisme et du mal-logement, parce qu'elle porte atteinte à la dignité et constitue une menace pour la vie, remet en question l'identité même de la personne. C'est cette expérience qui fait que le sans-abrisme et le mal-logement constituent des violations des droits de l'homme et pas seulement des échecs d'un programme.

Les droits de l'homme changent la manière dont les gouvernements interagissent avec la population

11. Les personnes qui sont sans-abri ou qui sont mal logées sont généralement considérées comme de simples destinataires, bénéficiaires ou « cibles » des programmes gouvernementaux ou caritatifs. Toutefois, lorsqu'on leur reconnaît la qualité de titulaires de droits, ces mêmes personnes deviennent des sujets actifs, capables de s'investir et de participer aux décisions qui influent sur leur vie et sur l'exercice de leurs droits. Cela signifie qu'elles peuvent contribuer à garantir que les stratégies correspondent à ce qu'elles ont vraiment vécu et soient donc plus efficaces.

Les droits de l'homme aident à recenser les lacunes et les faiblesses structurelles des systèmes et programmes de logement

12. Les personnes sans-abri ou mal logées sont mieux placées que quiconque pour déterminer les lacunes ou problèmes dans les systèmes et programmes de logement. En reconnaissant cette compétence à ceux dont il fait des titulaires de droits, un cadre des droits de l'homme fait office de mécanisme de correction qui permet de réévaluer les composantes des stratégies de logement pour qu'il n'y ait pas de laissé-pour-compte et que des progrès continuent d'être accomplis.

Le droit des droits de l'homme éclaire la prise de décisions et précise les responsabilités

13. Le droit international des droits de l'homme définit très clairement les responsabilités de chacun : les pouvoirs publics à tous les niveaux sont responsables devant la population, en particulier les groupes marginalisés et vulnérables. Si l'intervention de nombreux acteurs est nécessaire pour garantir l'accès de tous à un logement convenable, dans les faits, c'est à l'État qu'il incombe à la fois d'être l'acteur principal et d'encadrer les acteurs privés.

Le droit des droits de l'homme prime les autres droits et offre un cadre pour la gouvernance et toutes les prises de décisions

14. Le droit des droits de l'homme s'applique à un vaste ensemble de politiques et programmes, permettant cohérence et coordination entre divers domaines législatifs et politiques grâce à la recherche d'un même objectif et au partage de mêmes valeurs. Il s'adapte au contexte et aux circonstances particulières tout en incorporant des normes universelles.

Les droits de l'homme permettent de changer les choses

15. Les revendications concernant les droits de l'homme mettent en exergue des systèmes, des structures et des obstacles qui entravent la réalisation du droit au logement et donnent lieu à des changements en garantissant des recours utiles. Le droit au logement définit les obligations actuelles et futures des États ; il commande une approche et un processus qui rendent possible sa réalisation. Les droits de l'homme sont indispensables pour réaliser les changements nécessaires et atteindre ainsi les objectifs recherchés comme ceux énoncés dans le Programme 2030.

IV. Principes clés d'une stratégie de logement fondée sur les droits de l'homme

A. Principe 1 : avoir pour base le droit et les normes juridiques

16. Le droit au logement devrait être reconnu dans les stratégies de logement comme un droit prévu par la loi et faire l'objet de recours utiles. Les stratégies de logement fondées sur les droits de l'homme devraient être avoir pour base une législation qui reconnaît le droit à un logement convenable, dans toutes ses dimensions. En plus de s'appuyer sur la reconnaissance constitutionnelle ou légale du droit au logement, les stratégies devraient renvoyer au droit au logement tel que garanti par le droit international des droits de l'homme et adhérer à celui-ci.

17. Les stratégies doivent établir un processus qui permette de réaliser le droit au logement dans un délai raisonnable. Des dispositions sont nécessaires pour garantir non seulement les droits à prestation au moment présent (obligations immédiates), mais aussi la réalisation des obligations pragmatiques au fil du temps (obligations de réalisation progressive).

18. Les stratégies doivent mettre fin au sans-abrisme. On considère qu'un État viole le droit international des droits de l'homme si une partie importante de sa population n'a pas de logement ou de toit. Remédier au sans-abrisme est par conséquent une obligation immédiate. Un État doit s'employer à utiliser toutes les ressources disponibles pour s'acquitter en priorité de l'obligation de mettre fin au sans-abrisme⁴.

19. Les expulsions constituent une violation flagrante des droits de l'homme. Prévenir et faire cesser cette pratique doit être considéré comme une obligation immédiate et prioritaire. Il ne doit être procédé à des expulsions que dans les circonstances les plus

⁴ Voir observation générale n° 3 (1990) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la nature des obligations des États parties, par. 10.

exceptionnelles et après examen de toutes les autres options. En pareils cas, les principes pertinents du droit international doivent être strictement respectés ; il s'agit notamment de veiller à ce qu'un logement de remplacement convenable soit choisi sans contrainte par les personnes concernées. Les Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement précisent ces obligations⁵.

20. L'obligation d'assurer progressivement l'exercice du droit au logement est définie au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a indiqué, au paragraphe 14 de son observation générale n° 4 (1991) sur le droit à un logement suffisant que, pour qu'un État s'acquitte de cette obligation, il doit 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. Les États doivent veiller à ce que, pour faire respecter le droit au logement, les mesures prises dans le cadre des stratégies de logement fondées sur les droits de l'homme soient délibérées, concrètes et visent au plein exercice de ce droit ; à ce que les possibilités d'action soient adaptées à ce droit ; et à ce que le maximum des ressources disponibles ait été alloué à ces fins. Les stratégies de logement devraient préciser quelles obligations doivent être respectées immédiatement et lesquelles peuvent simplement être mises en œuvre dans un délai raisonnable. L'obligation de réalisation pourra être immédiate ou pas en fonction de la capacité de l'État.

21. Les stratégies doivent préciser les obligations attachées au droit au logement. Il s'agit notamment des obligations qu'ont les États de respecter (ne pas entraver la jouissance), de protéger (prévenir l'ingérence de tiers) et d'exécuter (promouvoir et faciliter l'accès à un logement ou à une aide selon les besoins). Étant donné que l'obligation d'exécuter dépend des ressources disponibles et d'autres facteurs, elle est la plus difficile à définir en termes universels. Toutefois, il s'agit d'un élément fondamental pour les stratégies de logement puisque celles-ci déterminent les moyens à mettre en œuvre pour exécuter les obligations relatives au droit au logement⁶.

22. Les stratégies de logement fondées sur les droits de l'homme devraient considérer le droit au logement non seulement comme un ensemble de normes juridiques, mais aussi comme une vision porteuse de changement et comme un appel à l'action. Cette vision encourage les pouvoirs publics locaux et nationaux, les mouvements sociaux et les populations du monde entier à agir. Les stratégies ne doivent pas être « figées » mais doivent être modifiées et adaptées au fur et à mesure que de nouveaux problèmes se présentent et que de nouvelles voix se font entendre.

Dans la pratique

23. Les différentes traditions juridiques et les divers contextes politiques donnent lieu à des approches différentes du droit au logement. De nombreuses constitutions nationales reconnaissent désormais expressément ce droit ; d'autres affirment la responsabilité du gouvernement d'adopter des politiques pour promouvoir ou garantir l'accès au logement. Dans certains pays, les tribunaux ont adopté des interprétations inclusives d'autres droits constitutionnels comme le droit à la vie pour garantir le droit au logement. D'autres États s'appuient principalement sur la législation pour protéger le droit au logement.

24. Les stratégies peuvent s'en remettre aux tribunaux pour s'acquitter de la tâche importante consistant à préciser les obligations découlant du droit au logement. En Inde, après avoir examiné des preuves de l'effet du froid sur la santé des sans-abri, la Cour suprême a conclu à une violation du droit à la vie et ordonné la construction d'abris⁷.

⁵ Voir A/HRC/4/18, annexe I.

⁶ Pour plus de renseignements sur l'obligation de respecter, de protéger et d'exécuter, voir : Commission internationale de juristes, *Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels* (Maastricht, 26 janvier 1997). Disponible à l'adresse : www.refworld.org/docid/48abd5730.html.

⁷ Voir *People's Union for Civil Liberties v. Union of India & Others*, Cour suprême de l'Inde, requête civile n° 196 (2001).

25. Au Nigéria, des communautés ont réussi à faire valoir que les expulsions dont elles avaient fait l'objet constituaient une violation du droit constitutionnel à la dignité⁸. La Haute Cour d'Abuja a déclaré que le droit au logement ne devait pas être interprété de manière restrictive comme le fait d'avoir un toit sur sa tête, mais devait être considéré plus largement comme le droit de vivre quelque part dans des conditions de paix, de sécurité et de dignité relatives. Elle a aussi indiqué qu'il incombait aux pouvoirs publics d'élaborer des politiques de logement à l'appui de ces principes⁹.

26. La Constitution uruguayenne garantit le droit à un logement décent, auquel un plan quinquennal pour la période 2015-2019 a donné effet¹⁰. Ce plan se fonde sur le droit à la ville et sur la définition complète du logement suffisant figurant dans l'observation générale n° 4 qui traite, par exemple, des problèmes de discrimination et de ségrégation sociospatiale.

27. En Écosse, la loi de 1987 sur le logement inclut l'obligation immédiate de remédier au sans-abrisme et demande aux administrations locales de fournir un logement à quiconque se retrouve involontairement sans abri, y compris les victimes de violence familiale ou les personnes qui vivent dans des logements surpeuplés¹¹.

28. Dans chacun de ces contextes nationaux, la société civile a dénoncé des violations du droit au logement et continue de militer en faveur du respect le plus strict de ce droit, ce qui donne à penser que les protections constitutionnelles et légales du droit au logement ne sont pas toujours suffisantes¹².

B. Principe 2 : accorder la priorité à ceux qui en ont le plus besoin et garantir l'égalité

29. Le droit à l'égalité et à la non-discrimination doit être protégé dans tous les aspects des stratégies de logement. La réalisation de ce droit et la mise en place de voies de recours efficaces constituent des obligations immédiates.

30. Les stratégies doivent déterminer quelles sont les communautés et les populations les plus en détresse ou qui vivent dans les conditions les plus dangereuses, de manière à tenir compte de leur situation dans le respect des droits de l'homme¹³.

31. Il faut accorder la priorité aux besoins des communautés vivant dans des régions exposées aux catastrophes et aux inondations, notamment le long des rives et des berges de cours d'eau. Les États doivent veiller à ce que les plans de développement destinés à prévenir les catastrophes, notamment la construction de digues ou de canaux évacuateurs, ne conduisent pas inutilement au déracinement de communautés et de foyers. La priorité devrait être accordée aux « plans de relogement de la population » et aux stratégies de protection contre les catastrophes.

32. Les stratégies doivent garantir aux communautés les ressources et les compétences techniques nécessaires pour leur permettre de construire des logements résistants aux

⁸ Voir *Akakpo Agemo & Ors. v. Attorney General of Lagos State & Others*, Haute Cour de l'État de Lagos (26 janvier 2017). Disponible à l'adresse : <https://static1.squarespace.com/static/535d0435e4b0586b1fc64b54/t/58947fc686e6c0558d87e37e/1486127074123/170126+Ruling+-+Akakpo+Agemo+%26+Ors+v+LASG+%26+Ors.pdf>.

⁹ Voir *Chief Jacob Obor & Others v. Federal Capital Development Authority & Others*, Haute Cour d'Abuja (2 février 2017). Disponible à l'adresse : www.fcthighcourt.gov.ng/download/main%20judgement/2017_judgements/1st_quarter/court_23_hon._justice_a._i._kutigi/CHIEF-JACOB-OBOR-13-ORS-V.-F.C.D.A-3-ORS-TITLE-TO-LAND-DEMOLITION.pdf.

¹⁰ Disponible à l'adresse :

www.anv.gub.uy/archivos/2016/02/PLAN_QUINQUENAL_DE_VIVIENDA_2015_2019.pdf.

¹¹ Voir Fiona King, "Scotland: Delivering a Right to Housing", in *Journal of Law and Social Policy*, vol. 24 (2015), p. 158.

¹² Voir, par exemple, www.justempower.org ; et

https://scotland.shelter.org.uk/get_involved/campaigning/homelessness_far_from_fixed.

¹³ E/C.12/2007/1, par. 4, 8 f) et 13 b).

phénomènes météorologiques extrêmes, aux tremblements de terre et à d'autres catastrophes, en s'appuyant, dans la mesure du possible, sur les connaissances spécialisées et les compétences locales et autochtones.

33. Les stratégies doivent empêcher que les systèmes de logement contribuent eux-mêmes à accentuer et à aggraver les inégalités et l'exclusion socioéconomiques. Elles doivent reconnaître et traiter les liens étroits entre les lois et l'action des pouvoirs publics, qui font du logement une marchandise, mais aussi l'impossibilité pour les ménages à plus faible revenu d'accéder au logement, qui accroît le nombre de personnes sans-abri et déplacées et accentue la concentration des richesses.

34. Pour être efficaces, les stratégies de logement doivent tenir compte non seulement des besoins en matière de logement, mais également des causes structurelles qui sont à l'origine de ces besoins. Par exemple, les programmes qui accordent la « priorité au logement » peuvent réduire le nombre de sans-abri parmi les personnes handicapées, mais ils doivent être complétés par des programmes de protection sociale appropriés, des aménagements accessibles aux personnes handicapées, des possibilités d'accès à un logement abordable et des mesures permettant aux personnes handicapées d'être raisonnablement prises en compte par les prestataires du secteur du logement.

35. Le droit à l'égalité doit être appréhendé dans toute sa complexité. Il ne s'agit pas uniquement de garantir l'égalité d'accès aux logements existants, mais aussi de prendre des mesures concrètes en vue d'éliminer les effets de la discrimination et de l'exclusion. Les États devraient se référer à l'observation générale n° 16 (2005) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels et à son observation générale n° 20 (2009) sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels pour veiller à ce que les stratégies soient en phase avec le principe de l'égalité concrète et sa mise en œuvre.

36. Les stratégies de logement devraient recenser les groupes défavorisés en matière de logement et remédier aux difficultés particulières auxquelles ils se heurtent. Il s'agit notamment des femmes, des personnes handicapées, des personnes vivant dans la pauvreté, des migrants, des minorités raciales et ethniques, des peuples autochtones, des jeunes, des personnes âgées, des lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexués et des personnes sans-abri ou vivant dans des établissements informels. Elles devraient aussi garantir la mise en œuvre effective de mesures de protection juridique contre la discrimination dans le secteur du logement et reconnaître l'interdiction de toute discrimination fondée sur la situation en matière de logement – y compris le sans-abrisme – et la situation économique et sociale¹⁴.

37. Le droit au logement doit être garanti aux femmes dans tous les aspects des stratégies de logement. Il faut pour cela tenir compte des expériences distinctes vécues par les femmes dans ce domaine, y compris la discrimination dont elles sont victimes en matière d'accès à la terre, de propriété et d'héritage, de la violence qu'elles subissent et des effets disproportionnés sur les femmes de l'expulsion forcée, de la mauvaise qualité de l'eau et des installations sanitaires et de la pauvreté généralisée.

38. Les stratégies devraient remédier aux problèmes hérités de la colonisation ainsi qu'aux inégalités systémiques en matière de logement et à la dépossession que subissent les peuples autochtones. Cela nécessite la mise en œuvre de mesures spécifiques, sous la direction des peuples autochtones, compte tenu de leur droit d'établir leurs propres priorités et stratégies en matière de logement¹⁵.

39. Les stratégies devraient en outre reconnaître les expériences particulières vécues par certains dans le domaine du logement du fait de la discrimination croisée et composée et en tenir compte. Par exemple, les femmes handicapées sont plus exposées à la violence familiale et moins susceptibles d'avoir accès à des foyers d'accueil ou à d'autres formes d'hébergement, et les femmes ayant un handicap physique risquent de rencontrer des

¹⁴ Voir observation générale n° 20.

¹⁵ Voir Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

difficultés particulières si elles n'ont pas accès à des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement à proximité.

40. Les stratégies devraient s'attaquer aux nouveaux problèmes de la marginalisation, de la discrimination ou de la xénophobie et combattre la stigmatisation et la haine. Le nombre croissant de personnes en déplacement représente un défi particulier à cet égard. Les stratégies de logement doivent garantir le droit des migrants au logement, que ceux-ci soient ou non en situation régulière. Le projet de directives sur les migrations, établi par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, donne des orientations concernant les obligations à respecter dans ce domaine¹⁶.

Dans la pratique

41. Dans de nombreux cas, bien que les stratégies prétendent accorder la priorité à ceux qui en ont le plus besoin, elles imposent des conditions qui ont pour effet de les disqualifier. Par exemple, des conditions telles que le paiement en espèces ou la présentation de pièces d'identité, d'un titre de propriété, d'une approbation de zonage ou d'un document prouvant l'occupation historique des sols, sont autant d'obstacles pour nombre de personnes ayant besoin d'un logement convenable.

42. En Afghanistan, un projet de microfinancement accorde des prêts aux personnes à faible revenu pour leur permettre d'effectuer des petits travaux de rénovation et de modernisation dans leur logement. À l'origine, les personnes étaient tenues de présenter un titre de propriété sur leurs terres pour bénéficier du programme. Cependant, dans le souci d'éliminer cet obstacle, d'autres formes de preuve sont désormais acceptées, notamment le témoignage du voisinage¹⁷.

43. En Ouganda, la politique du logement de 2016¹⁸ rappelle le passé colonial du pays et la politique du logement appliquée par le passé, qui ne répondait qu'aux besoins des Européens et maintenait les Africains à l'écart, en périphérie des zones urbaines. La politique actuelle vise à garantir l'accès des groupes vulnérables à un logement convenable et à combattre la stigmatisation et la discrimination, qui touchent en particulier les deux millions de personnes vivant avec le VIH-sida. Elle considère en outre la question de l'égalité des sexes comme une question intersectorielle appelant des mesures pour garantir la participation des femmes à la conception, l'élaboration et la mise en œuvre des projets et programmes relatifs au logement.

44. Dans la ville de Medellín (Colombie), un nouveau système de transport a été mis en place pour desservir les zones où la qualité de vie est la plus médiocre. Ce système relie les établissements informels à la ville par téléphérique¹⁹.

45. Pour donner effet aux dispositions constitutionnelles relatives aux droits de l'homme, notamment à la dignité de la personne, le Portugal a adopté un plan d'action à volets multiples, fondé sur les principes de non-discrimination et d'égalité, qui vise à éliminer le sans-abrisme d'ici à 2023. Une commission interministérielle sera chargée de superviser la mise en œuvre de la stratégie.

46. En Europe, des organisations ont récemment collaboré à l'élaboration d'une « charte des droits des sans-abri » pour sensibiliser le public à la discrimination et aux inégalités dont souffrent les sans-abri et engager les villes à reconnaître les droits de ces personnes d'utiliser les espaces publics, d'avoir accès à des installations sanitaires de base et d'avoir recours à des pratiques nécessaires à leur survie²⁰.

¹⁶ Consulter : www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/VulnerableSituations.aspx.

¹⁷ Informations provenant du Prix européen de la microfinance 2017 disponibles auprès de la Rapporteuse spéciale.

¹⁸ Consulter : <http://mlhud.go.ug/wp-content/uploads/2015/10/National-Housing-Policy-May-2016.pdf>.

¹⁹ Voir <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/ds2/stream/?#/documents/47914/page/1>.

²⁰ Voir Fondation Abbé Pierre, Housing Rights Watch et FEANTSA, « Template for a homeless bill of rights ». Disponible à l'adresse : www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Template%20Homeless%20Bill%20of%20Rights%20OEN.pdf.

47. En Angleterre, les administrations locales sont tenues, en vertu de la loi de 2017 sur la réduction du sans-abrisme, de procéder à une enquête sur le sans-abrisme, d'adopter une stratégie en la matière et de fournir un logement aux personnes jugées prioritaires. De plus, en vertu de la loi de 2010 sur l'égalité, les fournisseurs de logements sociaux et l'ensemble des administrations publiques locales d'Angleterre sont tenus de respecter l'« obligation d'égalité » qui consiste à définir des objectifs mesurables en matière d'égalité.

C. Principe 3 : tenir compte de tous les aspects à l'échelle de l'ensemble de l'administration

48. Les stratégies de logement fondées sur les droits de l'homme doivent garantir la prise en compte de toutes les dimensions du droit à un logement convenable dans différents contextes. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a défini le droit à un logement convenable comme le droit de vivre dignement dans des conditions de paix et de sécurité. Dans le cadre de cette définition large, le Comité a énuméré dans son observation générale n° 4 sept principaux éléments caractéristiques d'un logement suffisant : sécurité légale de l'occupation, capacité de paiement, habitabilité, existence de services, facilité d'accès, emplacement et respect du milieu culturel. Les autres aspects ont été définis de manière à répondre, par exemple, aux besoins en matière de logement des personnes handicapées et des femmes²¹.

49. Chacun de ces éléments est associé à des obligations particulières. Par exemple, la capacité de paiement nécessite des mesures telles que l'encadrement des loyers, des aides au logement et l'accès au crédit, ainsi que des mesures pour empêcher la spéculation. L'accès à des services nécessite la mise en place de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, ainsi que des services de garde d'enfants et de soins de santé. La sécurité légale de l'occupation requiert tout un ensemble de mesures, à savoir renforcer les diverses formes d'occupation – par exemple, l'occupation formelle ou informelle, individuelle ou collective, coutumière, ou encore l'occupation en tant que locataire ou propriétaire –, rechercher en priorité des solutions *in situ* et lutter contre la discrimination fondée sur le régime d'occupation, qui sont expliquées dans les Principes directeurs sur la sécurité d'occupation des populations urbaines pauvres²².

50. Les stratégies devraient porter sur toutes les questions qui ont une incidence importante sur le droit au logement, y compris l'accaparement de terres, la spéculation, la privatisation, le prêt à des conditions abusives, la dégradation de l'environnement et la vulnérabilité face aux inondations, aux incendies ou aux tremblements de terre.

51. Les stratégies de logement doivent comprendre de multiples programmes et politiques et faire participer différents organismes gouvernementaux. Elles doivent garantir la coordination entre une quantité de domaines, allant du soutien financier au financement, en passant par l'utilisation des terres et les programmes de logements sociaux.

52. Les stratégies de logement doivent aussi mobiliser différents niveaux d'administration, locale et nationale, de manière à tirer parti des atouts de chacune. Les responsabilités de chaque niveau d'administration doivent être délimitées et clairement associées à leurs obligations en matière de droits de l'homme.

53. Il existe plusieurs approches permettant de coordonner les multiples niveaux et sphères de l'administration qui doivent participer aux stratégies de logement fondées sur les droits de l'homme. Un ministère ou département coordonnateur peut être désigné à cet effet. Les obligations communes et les responsabilités devraient être reconnues et précisées au moyen d'accords intergouvernementaux. En cas d'incertitude quant à l'autorité compétente ou responsable, des mesures devraient d'abord être prises pour protéger le droit en question avant de procéder à l'examen et au règlement des différends.

54. Les stratégies doivent répondre aux besoins de diverses populations, où qu'elles vivent – zones urbaines, rurales ou périurbaines – et indépendamment du régime

²¹ Voir A/72/128, par. 8 à 32 ; et A/HRC/19/53, par. 12 et 13.

²² Voir A/HRC/25/54, A/HRC/4/18 et A/72/128.

d'occupation dont elles relèvent, y compris les personnes déplacées ou ayant perdu leur logement à la suite d'un conflit ou d'une catastrophe.

55. Les stratégies doivent faire participer différents acteurs – les pouvoirs publics, mais aussi des acteurs du secteur privé, des organismes financiers internationaux, des organismes internationaux d'investissement et des donateurs bilatéraux et multilatéraux –, dont la contribution peut avoir une incidence sur le droit à un logement convenable.

Dans la pratique

56. Beaucoup de stratégies nationales de logement se sont appuyées à certains égards sur un cadre fondé sur les droits de l'homme, mais elles se sont révélées moins efficaces que prévu parce qu'elles étaient incomplètes.

57. En France, par exemple, la loi nationale adoptée en 2007 sur le droit au logement opposable (DALO) permet à toute personne de nationalité française ou disposant d'un droit ou d'un titre de séjour qui n'a pas accès à un logement convenable de demander à être logée à titre prioritaire²³. Quelque 100 000 ménages ont ainsi été logés au cours des dix années écoulées depuis l'entrée en vigueur de cette loi²⁴. Bien qu'elle consacre le droit au logement, la loi DALO n'a pas remédié à d'importants problèmes systémiques, ni aux causes du sans-abrisme, notamment l'offre de logements insuffisante dans les villes et l'exclusion des migrants, et n'a pas non plus su se mettre au service des personnes les plus vulnérables. La France a fait savoir qu'elle adopterait une nouvelle stratégie de logement qui viserait à accroître l'offre de logements, à accorder une attention particulière aux personnes les plus vulnérables et à améliorer les conditions de vie²⁵.

58. En Argentine, une initiative multipartite (« Habitar Argentina ») a été mise en place, avec un vaste « consensus national en faveur de l'accès à un logement décent » qui s'articule autour de dix thèmes, dont les suivants : politiques foncières, redistribution des revenus fonciers, accès universel aux crédits hypothécaires, participation, régularité de la procédure et accès à la justice, prévention des expulsions forcées, réglementation des marchés locatifs et accès à l'infrastructure sociale²⁶.

59. En Irlande, un plan interministériel intitulé « Rebuilding Ireland » (Reconstruction de l'Irlande) a été mis au point afin de mobiliser les autorités locales et le secteur associatif. La supervision de son exécution a été confiée à un comité ministériel du logement, présidé par le Premier Ministre²⁷.

60. Au Rwanda, où la croissance du taux d'urbanisation est la plus élevée au monde et où il existe un écart considérable entre les niveaux de revenu et le coût de la vie, 90 % de la population n'a pas les moyens d'accéder à des établissements formels. Pour remédier à cette situation, la politique nationale du logement (2015) et la Stratégie de régularisation des établissements urbains informels (2017) reconnaissent que le droit au logement est un droit fondamental, définissent clairement les champs de responsabilité de différentes autorités et de différents niveaux d'administration, dans le cadre d'une « coordination entre

²³ Voir Julie Clauzier, « La loi DALO, une étape vers la réalisation progressive du droit au logement », 6 juillet 2017. Consulter : <http://www.housingrightswatch.org/fr/content/la-loi-dalo-une-%C3%A9tape-vers-la-r%C3%A9alisation-progressive-du-droit-au-logement>.

²⁴ Voir Jean Michel David, « La Loi DALO a 10 ans », 26 juin 2017. Disponible à l'adresse : <http://www.housingrightswatch.org/fr/content/la-loi-dalo-10-ans>.

²⁵ Voir la page du Gouvernement français, « The Government's Housing Strategy ». Disponible à l'adresse : <http://www.gouvernement.fr/en/the-government-s-housing-strategy>.

²⁶ Disponible en espagnol uniquement à l'adresse : www.consensohabitar.org.ar/ et www.cels.org.ar/web/publicaciones/consenso-nacional-para-un-habitat-digno-diez-propuestas-de-politicas-publicas.

²⁷ Rebuilding Ireland, Action Plan for Housing and Homelessness, juillet 2016. Consulter : http://rebuildingireland.ie/Rebuilding%20Ireland_Action%20Plan.pdf.

différents secteurs et échelons de l'administration », et examinent différents cadres permettant de « tenir compte des préoccupations citoyennes »²⁸.

D. Principe 4 : garantir une participation fondée sur les droits de l'homme

61. Les stratégies de logement fondées sur les droits de l'homme doivent viser résolument à garantir la participation effective des personnes concernées à tous les stades, de la conception au suivi, en passant par la mise en œuvre. La participation doit être au cœur des stratégies, car elle permet de combattre l'exclusion et de briser le silence. Les stratégies doivent reconnaître que toute violation du droit au logement et d'autres droits de l'homme découle des erreurs commises en matière de transparence démocratique.

62. Il convient de distinguer la participation fondée sur les droits de l'homme de la consultation. Dans le cadre d'une consultation, les gouvernements peuvent recueillir des avis, mais la prise de décisions continue de leur appartenir, et il arrive souvent qu'ils fassent abstraction des contributions des parties prenantes concernées. La participation fondée sur les droits de l'homme naît de l'action communautaire et est menée par des titulaires de droits qui recensent les lacunes et déterminent ce qu'il faut changer. Les gouvernements doivent prendre des mesures en conséquence.

63. Les stratégies de logement devraient prévoir des mécanismes de participation spécifiques destinés à superviser leur mise en œuvre, comme des conseils, commissions, comités ou groupes de travail sur le logement. Il est essentiel d'encourager les sans-abri et les personnes vivant dans des établissements informels ou dans des conditions de logement excessivement précaires à prendre part à ces mécanismes. Pour garantir une participation effective, un appui technique et un savoir-faire sont nécessaires, l'objectif étant, dans la mesure du possible, de faire appel aux compétences locales. Les méthodes de communication et de collaboration devraient être accessibles et respectueuses des pratiques communautaires.

64. La participation des peuples autochtones aux stratégies et plans de logement doit être assurée conformément à la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et à la Convention de l'Organisation internationale du Travail (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, en tenant notamment compte du principe de consentement préalable, libre et éclairé, et dans le respect de tout autre accord national fondateur ou constitutionnel conclu entre les peuples autochtones et leur gouvernement.

65. Une attention particulière doit être accordée à la participation des groupes vulnérables qui pourraient, à défaut, être empêchés de participer en raison de la discrimination ou de la marginalisation dont ils peuvent être victimes. Il s'agit notamment des femmes, des personnes sans-abri, des lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexués, des représentants des habitants des établissements informels, des minorités raciales, ethniques et culturelles, des migrants, des personnes âgées et des jeunes. Les mesures spéciales visant à garantir la participation effective des personnes handicapées devraient être conformes au principe de la participation et de l'intégration pleines et effectives, énoncé à l'article 3 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

66. Il faut donner aux personnes touchées par les déplacements les moyens de prendre des décisions concernant leur réinstallation sur d'autres terres ou dans d'autres logements²⁹. Au niveau local, le droit de participation devrait se traduire par une prise de contrôle communautaire du développement du logement et de la régularisation des établissements informels par les habitants eux-mêmes.

²⁸ Voir Centre for Affordable Housing Finance in Africa, *Annuaire 2017* (Johannesburg, 2017), p. 213. Disponible à l'adresse : http://housingfinanceafrica.org/app/uploads/2017_CAHF_YEARBOOK_14.10-copy.compressed.pdf.

²⁹ Voir A/HRC/4/18.

67. Les administrations locales jouent un rôle d'intermédiaire essentiel en ce qui concerne la promotion de la participation, du fait qu'elles sont souvent mieux placées pour collaborer directement avec les communautés locales et tenir compte de leurs préoccupations dans les affaires locales, les négociations intergouvernementales et les stratégies nationales³⁰.

Dans la pratique

68. En établissant un cadre de dialogue entre les administrations locales et les communautés touchées par les expulsions et les déplacements, la Cour constitutionnelle sud-africaine a élaboré la notion de « dialogue constructif » afin que les parties puissent prendre des décisions ensemble, dans le respect du droit au logement³¹.

69. En Angola, le Programme de Luanda contre la pauvreté urbaine encourage la participation de la société civile à l'élaboration et à la promotion d'« organisations de développement des zones d'habitation » pour se concerter avec les administrations locales sur la planification et l'infrastructure³².

70. La Thaïlande a mis en œuvre un modèle unique de participation fondée sur les droits de l'homme dans le cadre des programmes de réfection et de rénovation de logements. Elle fournit un appui financier et technique aux communautés pour leur permettre de négocier des terrains, d'établir des plans à l'échelle de la ville, de mettre en place l'infrastructure et de gérer tous les aspects des projets de rénovation³³.

71. Le droit des peuples autochtones à un logement adapté à leur culture a souvent fait l'objet de violations, ces peuples s'étant vus refuser toute participation à la conception et à la production de leur propre logement ainsi que la prise en main de ces processus. Au Chili, par exemple, l'installation des portes de manière à ce qu'elles puissent faire face au lever du jour, élément très simple, mais essentiel dans les foyers mapuche, a été négligé dans les logements construits pour ces communautés. L'architecture des nouveaux logements sociaux au Chili a fait appel à des éléments qui s'inspirent des « ruka » mapuche, faites de troncs et de branches d'arbres³⁴.

72. La participation aux stratégies de logement peut aussi entraîner une contribution plus efficace à la démocratie politique. Dans la période qui a précédé les élections de 2017 du gouverneur de Jakarta, la société civile a négocié avec l'un des candidats un « contrat politique » qui comportait une demande de stratégie de logement fondée sur les droits de l'homme prévoyant des plans d'aménagement pour la régularisation des « kampungs » (établissements informels) ainsi qu'un programme de logements abordables. De nombreux électeurs sont venus des kampungs pour soutenir ce candidat et le contrat est en cours d'exécution.

E. Principe 5 : établir des budgets responsables et parvenir à une justice fiscale

73. Les stratégies ne seront pas efficaces si les gouvernements n'allouent pas à leur mise en œuvre des enveloppes budgétaires et des ressources suffisantes. Les stratégies de

³⁰ Voir A/HRC/28/62.

³¹ Voir L. Chenwi et K. Tissington, « Engaging meaningfully with government on socioeconomic rights: A focus on the right to housing » (Université du Western Cape, 2010), p. 10. À consulter à l'adresse : https://docs.escr-net.org/usr_doc/Chenwi_and_Tissington_-_Engaging_meaningfully_with_government_on_socio-economic_rights.pdf.

³² Voir <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?cid=10266&catid=34&typeid=73&SubMenuID=69>.

³³ Voir N. Castanas et autres, « Leave no one behind » (document de travail, décembre 2016). Disponible à l'adresse : http://www.achr.net/upload/downloads/file_12012017132717.pdf.

³⁴ Voir l'article de M. Ayenao Lagos, en espagnol uniquement, à l'adresse : http://revistaplano.uc.cl/wp-content/uploads/Articulo_Margarita_Ayenao.pdf. Voir également l'article daté du 10 décembre 2013 sur les ruka, à l'adresse suivante : <https://www.archdaily.com/456299/ruca-dwellings-undurraga-deves-arquitectos>.

logement doivent contenir des engagements à fournir des ressources suffisantes à court et à long terme.

74. La budgétisation des stratégies de logement devrait être conforme à l'engagement d'agir « au maximum des ressources disponibles » et par « tous les moyens appropriés », comme le prévoit le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte. Le respect de ce principe oblige à procéder à des dépenses suffisantes pour répondre aux besoins en matière de logement et à réunir les ressources disponibles, notamment par le biais de mesures fiscales modérées.

75. Des processus de budgétisation tenant compte des besoins des femmes devraient être mis en place, ce qui permettrait d'analyser les budgets nationaux et locaux en fonction de leurs diverses répercussions sur le vécu des femmes en matière de logement, et de prendre des décisions budgétaires favorisant l'égalité des sexes en matière de logement.

76. Les processus de budgétisation participative peuvent jouer un rôle important pour mettre l'accent sur les normes en matière de droits de l'homme, en veillant à ce que des ressources suffisantes soient allouées pour tenir les objectifs et les échéances fixés, et à ce que les besoins des groupes marginalisés soient dûment pris en considération.

77. Les stratégies doivent veiller à ce que des fonds suffisants, des mécanismes de taxation ou d'autres moyens de garantir des ressources soient mis à la disposition des autorités locales et infranationales lorsque celles-ci se voient attribuer des responsabilités en matière de logement.

78. Les stratégies doivent prévoir l'engagement à lutter contre l'évasion fiscale et les niches fiscales dans les secteurs du logement et de l'immobilier. L'évasion fiscale dans les systèmes de logement constitue une perte massive de recettes qui devraient être consacrées à la réalisation du droit au logement.

79. Les stratégies de logement devraient contenir l'engagement à mener à bien les réformes fiscales nécessaires pour que la fiscalité favorise la réalisation du droit au logement au lieu de la compromettre. Par exemple, les spéculateurs et les investisseurs dans le domaine du logement de luxe devraient être soumis à des taxes plus élevées, et les bénéfices réalisés par les propriétaires privés à la suite de la réaffectation de terrains ou d'investissements publics dans les infrastructures devraient être récupérés et affectés à des fins publiques. D'autres stratégies fiscales sont définies dans le rapport du Rapporteur spécial sur la « financiarisation du logement »³⁵.

80. Des recettes fiscales supplémentaires provenant de l'élimination des niches fiscales et de l'augmentation des impôts sur les grosses fortunes devraient être récupérées pour construire des logements abordables, subventionner les ménages à faible revenu, créer des organismes de crédit foncier et dégager d'autres ressources afin de soutenir les stratégies de logement.

81. Dans de nombreux États, les propriétaires de logements bénéficient de privilèges fiscaux par rapport aux locataires, ce qui contribue à creuser les inégalités socioéconomiques. Les stratégies devraient permettre d'analyser ces disparités et d'y remédier.

82. Les systèmes fiscaux devraient prévoir des mesures pour combattre les formes systémiques de discrimination, notamment par des incitations fiscales visant à encourager les femmes à se faire enregistrer en tant que propriétaires de terrains ou de logements dans les sociétés où la propriété immobilière est généralement transférée aux hommes.

83. Les stratégies de logement devraient s'inscrire dans le cadre de mesures de lutte contre la corruption et garantir un contrôle rigoureux des partenariats public-privé et des contrats de construction et de gestion de logements.

84. La création ou l'expansion, dans les villes ou les banlieues, de grandes sociétés multinationales, en particulier d'industries techniques, peut exposer le marché du logement existant à une pression et une demande excessives. Des mécanismes devraient être étudiés

³⁵ A/HRC/34/51.

pour veiller à ce que ces entreprises mettent des ressources à disposition pour contribuer à répondre à la demande accrue de logements.

Dans la pratique

85. Au Kenya, où la participation à la gestion des finances publiques est inscrite dans la Constitution, la budgétisation participative est mise à l'essai afin de donner effet à la disposition constitutionnelle. Les premiers résultats montrent que la participation s'accroît, notamment chez les femmes, et que les crédits budgétaires axés sur la modernisation des installations prennent le pas sur les projets phares³⁶.

86. Singapour a mieux réussi que d'autres États à contrôler la financiarisation. Elle impose une taxe de 18 % sur les ventes immobilières et un droit de timbre supplémentaire aux propriétaires et aux investisseurs aisés lors de l'acquisition d'un bien, les recettes ainsi dégagées servant à subventionner l'accession à la propriété des particuliers à faible revenu³⁷.

87. À Vancouver (Canada), une stratégie de logement a été mise en place, qui prévoit une taxe sur les logements vacants, des taxes foncières différenciées sur les logements résidentiels de luxe, une taxe sur les « reventes précipitées », une taxe sur les opérations spéculatives, des restrictions du droit de propriété des résidents non permanents et des mesures pour récupérer l'augmentation de la valeur des biens immobiliers résultant de la réaffectation des terrains³⁸.

88. Dans la province chinoise de Taiwan, les propriétaires d'immeubles à usage d'habitation doivent acquitter une taxe de 15 % sur le prix de vente de leurs biens s'ils le vendent dans un délai d'un an suivant l'achat et de 10 % s'ils le vendent dans un délai de deux ans. En Nouvelle-Zélande, le Gouvernement a défini un « critère établissant une limite claire » en vertu duquel quiconque vend un logement moins de deux ans après en avoir fait l'acquisition doit s'acquitter d'un impôt sur le bénéfice réalisé lors de la vente³⁹.

F. Principe 6 : fixer des échéances et des objectifs fondés sur les droits de l'homme

89. Des échéances strictes et des objectifs clairs fondés sur les droits de l'homme doivent être fixés pour que les stratégies de logement permettent d'œuvrer aussi rapidement que possible à la réalisation de l'objectif consistant à assurer à tous l'accès à un logement convenable et pour garantir le respect des droits de chaque individu, dans les plus brefs délais, compte tenu des ressources disponibles⁴⁰.

90. Les objectifs et les échéances doivent être raisonnables. Ils ne devraient pas être ambitieux au point d'être irréalistes, mais ils doivent rendre compte de l'urgence qu'il y a à lutter contre les violations des droits de l'homme. Les États doivent adapter les objectifs et les échéances fixés dans les stratégies de logement afin de garantir qu'ils atteindront les résultats qu'ils se sont engagés à obtenir dans le Programme 2030 et le Nouveau Programme pour les villes.

91. Les objectifs et les échéances prévus par les stratégies de logement doivent être compris comme étant des obligations relatives aux droits de l'homme. L'incapacité à atteindre ces objectifs et à tenir ces échéances a de graves conséquences pour les personnes dont les conditions de logement sont inacceptables et, à moins d'être justifiée par des imprévus ou des contretemps, elle constitue une violation des droits de l'homme dont les États devraient être tenus responsables.

³⁶ Voir <http://blogs.worldbank.org/governance/citizen-engagement-kenya-law-practice>.

³⁷ Voir Sock-Yong Phang et Matthias Helbie, « Housing policies in Singapore », documents de travail de l'Institut de la Banque asiatique de développement, n° 559 (Tokyo, 2016). Disponible à l'adresse www.adb.org/sites/default/files/publication/181599/adbi-wp559.pdf.

³⁸ Voir <http://council.vancouver.ca/20171128/documents/rr1appendixa.pdf>.

³⁹ Voir <http://www.ird.govt.nz/technical-tax/legislation/2015/2015-111/leg-2015-111-ta-bright-line.html>.

⁴⁰ Voir observation générale n° 3, par. 9 ; et observation générale n° 4, par. 14.

92. Les objectifs et les échéances peuvent être déterminés sur la base de trois types d'indicateurs des droits de l'homme, tels que définis par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme⁴¹ :

a) « Les indicateurs de processus », qui donnent des informations sur ce qui a été accompli dans un délai donné. Il pourrait s'agir du nombre de logements financés et construits, du nombre d'améliorations réalisées sur place ou du montant des aides au logement allouées ;

b) « Les indicateurs de résultat », qui permettent d'évaluer les résultats en ce qui concerne le vécu des titulaires de droits. Fondés à la fois sur des données quantitatives, comme le nombre de ménages ayant accès à l'eau et à l'assainissement, et sur des données qualitatives, ils rendent compte des expériences vécues et comprennent notamment des témoignages directs, des photographies, des vidéos et des messages publiés sur les médias sociaux ;

c) « Les indicateurs structurels », qui montrent dans quelle mesure les éléments du droit au logement, comme les notions de coût abordable ou de sécurité des droits fonciers, font l'objet d'une protection juridique et de recours efficaces. Les indicateurs structurels devraient notamment permettre d'évaluer l'effet de cette protection juridique sur le terrain et dans quelle mesure les groupes marginalisés ont effectivement accès à la justice et à des voies de recours efficaces.

93. Les stratégies doivent garantir que des données suffisantes, ventilées par race, origine ethnique, type de handicap, âge, sexe et d'autres caractéristiques pertinentes, soient recueillies sur les bénéficiaires de programmes (indicateurs de processus), les conditions de logement (indicateurs de résultat) et l'accès à la justice (indicateurs structurels)⁴².

94. Des objectifs et des échéances différents devraient être fixés pour des groupes, des régions et des lieux particuliers. Par exemple, les stratégies de logement devraient mesurer la quantité de logements offerts aux enfants des rues et aux jeunes et de logements communautaires proposés aux personnes handicapées.

95. Les objectifs devraient prendre en considération des problèmes systémiques tels que la stigmatisation, la ségrégation raciale, les inégalités dans la fourniture de prestations et de services de transport, l'acquisition de terres et la destruction d'infrastructures agricoles.

96. Il est essentiel que les définitions utilisées pour fixer les objectifs et évaluer les progrès accomplis s'inspirent des expériences vécues. Par exemple, la notion de « coût abordable » doit être définie de manière à rendre compte du niveau de revenu des personnes vivant dans l'extrême pauvreté, des personnes handicapées qui peuvent avoir des frais de subsistance supplémentaires, ou des personnes âgées qui doivent payer des frais médicaux.

97. Les stratégies de logement ne devraient pas être déterminées exclusivement par les statistiques au point d'être en décalage avec les valeurs fondamentales des droits de l'homme sur lesquelles reposent les objectifs. Les efforts consentis pour atteindre des objectifs chiffrés ne devraient pas décourager les autorités de répondre à des besoins plus complexes ou de s'attaquer à de nouveaux problèmes à mesure qu'ils se présentent. La réalisation des objectifs et le respect des échéances devraient toujours être guidés par les buts plus ambitieux énoncés dans les stratégies de logement fondées sur les droits de l'homme.

Dans la pratique

98. Bien que de nombreux États et gouvernements locaux se soient engagés à mettre fin au sans-abrisme, les succès sont rares. Les autorités de la ville de Medicine Hat, en Alberta (Canada), ont déclaré en 2015 qu'elles avaient mis fin au sans-abrisme, à savoir que plus personne ne vivait dans un foyer pour sans-abri pendant plus de dix jours sans se voir

⁴¹ Voir HCDH, *Indicateurs des droits de l'homme : Guide pour mesurer et mettre en œuvre* (New York et Genève, 2012), p. 34 à 42. Disponible à l'adresse : http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_fr.pdf.

⁴² Voir observation générale n° 20.

attribuer un logement permanent. À Spokane (États-Unis), un plan a été adopté pour mettre fin au problème des sans-abri chroniques d'ici à 2017 et à celui des familles sans-abri d'ici à 2018. Le plan est fondé sur la conviction que l'accès au logement est un droit de l'homme fondamental. L'objectif n'a toutefois pas été atteint.

99. En Finlande, la première étape de la stratégie 2008-2015 visant à éliminer le sans-abrisme avait comme objectif notamment la construction de 1 250 nouveaux logements et unités d'habitation subventionnées dans 10 villes. Cet objectif a été dépassé de près de 300 unités, mais la stratégie n'a pas atteint son objectif initial de réduction de 50 % du nombre de sans-abri (la réduction a été de 28 %). Au cours de cette période, la Finlande a été le seul pays d'Europe à réduire le nombre de sans-abri. La deuxième étape de la stratégie a été adaptée afin de s'attaquer aux causes structurelles du sans-abrisme et d'élargir le champ d'action tout en offrant un logement aux personnes ayant des besoins immédiats. Elle prévoit de fournir des services de prévention du sans-abrisme, de lutter contre le sans-abrisme caché et d'offrir des logements destinés aux jeunes et aux demandeurs d'asile⁴³.

100. En 2008, Cabo Verde a lancé un programme national de logement intitulé « Casa para Todos » conçu pour fournir 8 400 unités d'habitation dans le but de réduire le déficit de logements de 20 % d'ici à 2013. L'objectif a été ramené à 6 010 unités en 2011 après que le Fonds monétaire international a fait pression sur le Gouvernement pour réduire les dépenses relatives au programme. Les institutions financières ont également refusé d'accorder des prêts hypothécaires à des bénéficiaires à faible revenu, travaillant pour la plupart dans le secteur informel, qui étaient censés être les premiers bénéficiaires du programme⁴⁴.

G. Principe 7 : mettre en place un mécanisme de responsabilisation et de suivi

101. Le suivi efficace de la mise en œuvre et des résultats des stratégies de logement est une obligation ferme des États⁴⁵.

102. Un organe de suivi devrait être chargé d'évaluer l'efficacité de la stratégie de logement, de déterminer les défaillances ou lacunes, de recommander les changements nécessaires et de demander des comptes aux gouvernements et aux autres acteurs concernés. Qu'il s'agisse d'une commission, d'un médiateur en matière de logement, d'un défenseur du droit au logement ou d'une institution nationale ou régionale des droits de l'homme, l'organisme désigné doit être indépendant du gouvernement, disposer de ressources financières suffisantes et être libre d'exprimer des opinions et de formuler des recommandations sur les politiques et la législation⁴⁶.

103. Les organes de suivi peuvent également être chargés de fournir des informations indépendantes sur le respect du droit au logement aux organes internationaux ou régionaux de défense des droits de l'homme ou de participer à des audiences devant des tribunaux nationaux ou des tribunaux des droits de l'homme dans les affaires pertinentes. Ils peuvent également être chargés de suivre la mise en œuvre des recommandations ou des mesures correctives formulées par ces organes.

104. Les organes de contrôle devraient aussi avoir la compétence et les moyens de se rendre dans les communautés touchées, de tenir des audiences sur des problèmes systémiques ou qui ont été signalés, et de tirer parti de l'expérience vécue par les personnes.

⁴³ Voir N. Pleace, « The Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016-2019: The Culmination of an Integrated Strategy to End Homelessness? », dans *European Journal of Homelessness*, vol. 11, n° 2 (décembre 2017).

⁴⁴ Voir A/HRC/31/54/Add.1. Voir aussi <https://expressodasilhas.cv/economia/2016/07/23/fmi-aconselho-fim-do-casa-para-todos-ha-quatro-anos/49517> (disponible en portugais seulement).

⁴⁵ Voir observation générale n° 20, par. 11.

⁴⁶ Voir observation générale n° 10 (1998) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels relative au rôle des institutions nationales de défense des droits de l'homme dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels, par. 3.

105. Le suivi devrait consister notamment à vérifier l'utilisation des indicateurs des droits de l'homme, à mesurer les progrès réalisés pour atteindre les objectifs convenus et tenir les échéances fixées et à examiner toutes les données pertinentes. Les données devraient être ventilées en fonction des caractéristiques de groupe et prendre pleinement en compte les personnes en déplacement ainsi que les sans-abri ou les personnes qui vivent dans des établissements informels.

106. Les analyses des stratégies de logement menées par les communautés concernées, les organisations de la société civile, les médias et les organisations de défense des droits de l'homme devraient également être prises en considération pour évaluer les progrès accomplis et répondre aux préoccupations.

Dans la pratique

107. En Espagne, la Défenseure du peuple a le pouvoir de faire des recommandations aux pouvoirs publics et au législateur, et peut être à l'origine d'un projet de loi ou d'une modification de la loi. Elle a analysé les causes de la crise des crédits hypothécaires en Espagne et ses conséquences pour les groupes vulnérables et a formulé de multiples recommandations⁴⁷.

108. Au Canada, la Stratégie nationale sur le logement désigne un défenseur fédéral du logement chargé d'être à l'écoute des groupes vulnérables qui lui font part des obstacles systémiques auxquels ils se heurtent lorsqu'il s'agit d'accéder à un logement convenable⁴⁸.

109. Au Pérou, le Défenseur du peuple intervient lorsque l'accès de la population au logement est menacé ou restreint. Par exemple, il a recommandé à la municipalité métropolitaine de Lima d'adopter un plan de réinstallation de la population autochtone urbaine shipibo-conibo du quartier de Cantagallo, qui vivait sur une décharge. En réponse à cette recommandation, le Ministère du logement, de la construction et de l'assainissement a annoncé la construction d'unités d'habitation pour des familles, moyennant un investissement de 23 millions de soles⁴⁹.

H. Principe 8 : garantir l'accès à la justice

110. Les stratégies fondées sur les droits de l'homme doivent comprendre des mécanismes de plainte efficaces qui garantissent l'accès à des recours en cas de violation. Ces mécanismes peuvent jouer un rôle crucial, dans le sens où ils veillent à ce que les systèmes de logement soient ouverts à tous et fonctionnent de manière efficace. Ils permettent aux groupes marginalisés de signaler les besoins de logement, d'attirer l'attention sur une situation négligée ou ignorée et de pointer du doigt les lois, les politiques ou les programmes qui les empêchent d'accéder à un logement convenable. Grâce à eux, les personnes titulaires de droits peuvent avoir connaissance des recours ou des solutions les mieux adaptés à leur situation.

111. Lorsqu'elles sont fondées sur les droits de l'homme, les stratégies de logement peuvent s'appuyer sur une multitude d'outils pour garantir l'accès à la justice⁵⁰. En effet, les tribunaux peuvent être saisis de requêtes constitutionnelles portant sur des violations du droit au logement ou faire appliquer la loi en la matière. Il importe de mettre à disposition une assistance juridique et d'autres types d'aide afin de garantir l'accès aux tribunaux et le droit d'être entendu équitablement.

112. Bien qu'il soit important de pouvoir saisir les tribunaux en derniers recours, il convient de prévoir d'autres mécanismes de plainte plus accessibles dans les stratégies de logement. Il pourrait être envisagé de donner aux bureaux des médiateurs, aux

⁴⁷ Voir

www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/Ndp_hipotecas_en.pdf.

⁴⁸ Voir « Stratégie nationale sur le logement du Canada » (Ottawa, 2017). Disponible à l'adresse : <https://www.chezsoidabord.ca/pdfs/Canada-National-Housing-Strategy-fr.pdf>.

⁴⁹ Communication soumise par le Défenseur du peuple du Pérou aux fins du présent rapport, p. 6.

⁵⁰ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 9 (1998) sur l'application du Pacte au niveau national, par. 9.

commissaires au logement, aux institutions des droits de l'homme, aux conseils du logement locaux ou aux défenseurs du droit au logement la compétence pour examiner les plaintes et exiger des réponses de la part des gouvernements et des autres acteurs pertinents.

113. Il est particulièrement important que les mécanismes de plainte puissent avoir connaissance des griefs récurrents et demander des comptes aux acteurs responsables. Ils devraient avoir une compétence étendue afin d'échanger avec la société civile, de collaborer avec les pouvoirs publics à différents niveaux et de faire en sorte que les acteurs du secteur privé répondent de leurs actes.

114. Dans le cadre des stratégies de logement, l'accès à la justice doit être compris au sens large du terme. Les États doivent être tenus responsables de certaines actions, comme par exemple les expulsions, mais également des violations qui découlent de leur incapacité à mettre progressivement en œuvre le droit au logement, par exemple s'ils n'ont pas fourni de services de base aux établissements informels dans les délais prévus par une stratégie particulière.

Dans la pratique

115. En France, la loi DALO (droit au logement opposable) prévoit des procédures de règlement à l'amiable et la possibilité de se pourvoir en justice en cas de violation. Dans une affaire, le Gouvernement a été condamné à 12,9 millions d'euros d'amende pour n'avoir pas fourni les logements exigés par la loi⁵¹.

116. Plusieurs villes ont ouvert un bureau du médiateur, qui accompagne les personnes dans leur dépôt de plainte pour violation du droit au logement. Faisant honneur à sa réputation de ville des droits de l'homme, Séoul a créé une commission des droits de l'homme locale et un bureau du médiateur auprès desquels les habitants peuvent présenter leurs griefs⁵².

117. La Commission sud-africaine des droits de l'homme a établi une procédure de plainte et a la compétence pour organiser des auditions. Après avoir reçu plusieurs plaintes relatives au droit au logement, elle a enquêté sur l'accès au logement, la gouvernance locale et la fourniture de services. À l'issue de l'enquête, elle a épinglé 10 organismes gouvernementaux et publics, et établi que la manière dont l'Afrique du Sud concevait ses programmes de logement ne permettait pas de mettre progressivement en œuvre le droit à un logement convenable. Elle a adressé des recommandations générales à tous les niveaux de l'État et appelé les pouvoirs publics à changer la manière dont ils abordent leurs obligations en matière de logement, afin de faire du droit au logement une réalité et un élément essentiel du droit à une vie digne⁵³.

I. Principe 9 : établir clairement les obligations des acteurs privés et réglementer les marchés de la finance, du logement et de l'immobilier

118. Dans la plupart des pays, le secteur privé joue un rôle prépondérant dans la production et la fourniture de logements et de services afférents. Les stratégies de logement ont donc de fortes chances d'être inefficaces si elles n'en tiennent pas compte. Les acteurs privés concernés sont aussi bien de petits propriétaires que des promoteurs immobiliers, des entreprises de construction, des sociétés d'investissement multinationales ou des

⁵¹ Voir C. Lévy-Vroelant, « The Right to housing in France: Still a long way to go from intention to implementation », in *Osgoode Hall Journal of Law and Social Policy*, vol. 24 No. 5, p. 102. Disponible à l'adresse suivante :

<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1054&context=reports>.

⁵² Voir HCDH, « Implementing the Right to Adequate Housing: A Guide for Local Governments and Civil Society » (Genève), p. 8. Disponible à l'adresse suivante : www.uclg-cisd.org/sites/default/files/GuideSubnationalReport_EN.pdf.

⁵³ Voir Commission sud-africaine des droits de l'homme, « Investigative Hearing Report : Access to Housing, Local Governance and Service Delivery », (23-25 février 2015), pp. 19 et 100. Disponible à l'adresse suivante : www.sahrc.org.za/home/21/files/Access%20to%20Housing%202015.pdf.

particuliers qui louent leur logement sur le site AirBnB et d'autres bailleurs de courte durée. Ce sont aussi les banques et autres institutions financières, les fonds spéculatifs internationaux et les sociétés de capital-risque qui brassent des milliards de dollars.

119. Bien que l'investissement immobilier représente le secteur le plus important à l'échelle mondiale, peu d'attention a été accordée à la corrélation entre affaires et respect des droits de l'homme dans le domaine du logement. Les stratégies de logement devraient prévoir des campagnes de sensibilisation aux droits de l'homme à l'intention des investisseurs et des propriétaires, ou obliger les propriétaires potentiels à suivre des formations sur leurs obligations à cet égard.

120. Les stratégies de logement devraient satisfaire à toutes les normes énoncées dans les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, qui établissent que l'accès à des voies de recours et des procédures de plainte efficaces devrait être un moyen pour les communautés concernées d'exprimer leurs inquiétudes quant aux effets des activités liées à la gentrification, à l'acquisition de terres et à la spéculation.

121. Toutefois, les Principes directeurs ne fournissent que peu d'indications sur la réglementation des entreprises qu'il conviendrait de mettre en place pour réaliser le droit au logement. Ils servent principalement à en garantir le respect et la protection, tandis que les stratégies de logement portent surtout sur l'obligation des États de le mettre en œuvre. Étant donné que la plupart des systèmes de logement dépendent des acteurs privés, les autorités ne peuvent pas se contenter de veiller à qu'ils ne causent aucun préjudice, par exemple en luttant contre les expulsions ou les démolitions illégales. Elles doivent également s'assurer que les activités des acteurs et des investisseurs privés sont conformes à l'obligation qui incombe à l'État de faire appliquer le droit au logement. À cet égard, les stratégies de logement pourraient, par exemple, exiger des investisseurs qu'ils construisent des logements abordables plutôt que des logements de luxe, réservent une part des logements accessibles aux personnes handicapées ou promettent de rénover les logements en concertation avec les résidents.

122. Les problèmes causés par la financiarisation du logement nécessitent de changer radicalement la manière dont les États réglementent les acteurs privés et encadrent les activités des marchés financiers. Les stratégies déployées doivent affirmer la fonction sociale de la terre et du logement, et prévoir des mesures pour lutter contre la spéculation, enrayer la production de logements de luxe inutiles et prévenir la privatisation des terres qui appartiennent au domaine public.

123. Les stratégies de logement devraient promouvoir les différentes formes d'investissement immobilier qui permettent de lutter contre la privatisation de la terre et des logements, et en tenir compte. Il faudrait donner la priorité aux fonds fonciers communautaires, aux modèles de propriété collective et aux logements sociaux plutôt que dépendre des investissements du secteur privé.

124. Les stratégies de logement devraient établir des mécanismes permettant un contrôle strict des partenariats public-privé et d'autres relations entre les pouvoirs publics et les promoteurs privés. Elles doivent éviter que tout déplacement ou toute acquisition de terres dans l'« intérêt public » ne soit détourné à des fins privées. Toute modification du découpage administratif ou décision concernant l'utilisation des terres devrait être examinée par un organe indépendant afin de garantir la transparence, la responsabilité envers les communautés et l'absence de corruption.

125. Les stratégies de logement devraient protéger et appuyer les activités économiques informelles dont les personnes vivent, notamment les aidants, les employés de maison, les vendeurs des rues et les personnes qui produisent ou vendent des biens à leur domicile.

126. Dans les zones rurales, les stratégies de logement devraient veiller à ce que le droit au logement, qui comprend le droit d'avoir accès à l'eau potable, le droit à la sécurité alimentaire, le droit à la terre et le droit à des moyens de subsistance, ne soit pas menacé par les industries extractives et le secteur agroalimentaire, prévenir tout accaparement de terres et protéger les droits des peuples autochtones, conformément à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Dans la pratique

127. En Argentine, la loi relative à l'égalité d'accès au logement exige que les grands projets immobiliers, tels que les cercles sportifs ou les résidences protégées, fassent don de 10 % de leurs terres ou du prix de la propriété pour la construction de logements sociaux. Cette loi interdit également d'expulser les personnes qui vivent dans des établissements informels et autorise les pouvoirs publics à augmenter les taxes foncières applicables à une propriété si celle-ci prend de la valeur du fait de l'essor du quartier. Les fonds ainsi collectés servent à améliorer les établissements informels et les conditions de logement précaires.

128. En 2006, le Parlement indien a adopté une loi portant réglementation du secteur immobilier et de la promotion immobilière afin d'en finir avec les retards de livraison et de renforcer la transparence. Cette loi oblige à signaler tout projet immobilier et à identifier toutes les personnes et entreprises participantes. Elle devrait permettre d'accélérer la livraison de logements abordables et améliorer la responsabilité du secteur de l'immobilier. Toutefois, contrairement aux recommandations de l'organisation Housing and Land Rights Network, elle n'impose aucune réglementation sur la spéculation immobilière et aucune obligation de fournir des logements abordables aux ménages à faible revenu⁵⁴.

129. De nombreuses collectivités territoriales obligent les promoteurs immobiliers à construire un quota de logements à faible coût : à Montréal (Canada), il est de 15 %, tandis qu'à Londres, il est de 25 % et dans l'agglomération de Plaine Commune, près de Paris, il est de 40 %⁵⁵.

130. À Lima, les autorités ont fait des efforts pour rénover le quartier de Rimac grâce à des partenariats entre les comités de quartier et les promoteurs privés⁵⁶ : les premiers démarchent les seconds pour les inciter à racheter des bâtiments historiques qui sont ensuite rénovés afin d'être proposés aux anciens résidents à un prix modéré, et à de nouveaux acheteurs au prix du marché⁵⁷.

J. Principe 10 : mettre en place une coopération et une assistance internationales

131. Les stratégies de logement visent principalement à rendre le droit au logement effectif dans les États et à s'assurer que des politiques et des programmes nationaux sont élaborés et mis en œuvre afin que chacun ait un logement convenable, conformément aux engagements pris dans le Nouveau Programme pour les villes et le Programme 2030. Toutefois, les États doivent prendre conscience du fait que nombre des questions traitées par les stratégies de logement sont des questions mondiales et nécessitent d'agir à l'échelle internationale.

132. Le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels établit la dimension internationale de l'obligation d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte, disposant que les États doivent prendre des mesures, tant par leur effort propre que par l'assistance et la coopération internationale, notamment sur les plans économique et technique. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a établi qu'un État, dont l'aide au développement avait donné lieu à une violation du droit au logement dans un pays tiers, contrevenait à ses obligations internationales en matière de droits de l'homme dans le domaine du logement⁵⁸. Les stratégies devraient tenir compte de la dimension internationale du droit au logement en renforçant les engagements de coopération et d'assistance

⁵⁴ Voir Housing and Land Rights Network, *Housing and Land Rights in India: Submission to Habitat III* (New Delhi, 2016). Disponible à l'adresse suivante : http://hln.org.in/documents/Housing_and_Land_Rights_in_India_Report_for_Habitat_III.pdf.

⁵⁵ Chiffres communiqués par Cités et gouvernements locaux unis aux fins du présent rapport.

⁵⁶ Ibid., p. 30.

⁵⁷ Ibid., p. 31.

⁵⁸ Voir E/C.12/DEU/CO/5, par. 11.

internationales qui ont été pris, et en contribuant aux efforts faits pour résoudre les problèmes mondiaux.

133. Souvent, au lieu d'y contribuer, l'aide au développement freine la réalisation du droit au logement. En effet, elle finance des projets d'infrastructures qui donnent lieu à des expulsions et encourage la financiarisation des propriétés et des logements, favorisant la spéculation et rendant le prix des logements prohibitif. Au lieu de cela, il faudrait se tourner vers de nouveaux modèles d'assistance technique et financière afin d'appuyer les efforts réalisés sur place par les communautés, en s'inspirant du modèle des titres de propriété collectifs et de la propriété coopérative. Les États bénéficiaires de l'aide au développement devraient insister pour qu'elle soit fournie de manière à appuyer et faciliter la mise en œuvre de stratégies de logement.

134. Les institutions financières internationales ont souvent pris des mesures de déréglementation ou d'austérité qui, parce qu'elles déterminent la viabilité des demandes de prêt ou des projets, sont un obstacle à la mise en œuvre des stratégies de logement. Les États qui se trouvent dans l'obligation de contracter un prêt auprès de bailleurs de fonds internationaux ou régionaux devraient négocier des termes et des conditions qui vont dans le sens de leurs stratégies de logement, et devraient rejeter toute condition qui pourrait conduire à des violations du droit au logement⁵⁹. Il faudrait mettre en place des procédures de plainte accélérées afin de contester toute clause contraire aux obligations en matière de droits de l'homme.

135. Des flux de capitaux sans précédent et la financiarisation du logement dans les métropoles font des biens immobiliers des produits échangés à l'échelle internationale. Les stratégies de logement devraient garantir la transparence et la responsabilité des sociétés et des fonds d'investissement, des investisseurs immobiliers et d'autres entreprises. Elles devraient être envisagées en parallèle avec des initiatives telles que le Pacte mondial des Nations Unies afin de promouvoir des pratiques d'investissement et commerciales compatibles avec la durabilité et le droit au logement. Elles devraient permettre de s'assurer que les institutions financières nationales et les marchés boursier et financier sont réglementés de manière à promouvoir le droit au logement, et devraient encourager des entités internationales telles que l'Organisation internationale des commissions de valeurs à élaborer et promouvoir des normes favorables au droit au logement.

136. Les paradis fiscaux internationaux et le manque de transparence des investissements immobiliers privent les pouvoirs publics de ressources qui pourraient être employées à la mise en œuvre de stratégies de logement. Les États devraient réfléchir ensemble à des mesures, telles que la création d'un registre financier mondial⁶⁰ et les solutions proposées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁶¹, afin de lutter efficacement contre la fraude fiscale et d'adopter des stratégies communes qui pousseraient les paradis fiscaux à abandonner leurs pratiques.

137. Les sociétés multinationales des secteurs des industries extractives, de l'agroalimentaire et de l'immobilier détruisent ou déplacent des logements, des moyens de subsistance et des communautés. Les États devraient adopter des lois obligeant les sociétés transnationales domiciliées ou enregistrées sur leur territoire, ainsi que celles y menant des activités, à rendre compte de leur respect du droit au logement et d'autres droits de l'homme.

138. De nombreux accords de commerce et d'investissement autorisent les investisseurs à poursuivre en justice les États qui mettent en place de nouvelles réglementations, même si celles-ci sont essentielles pour garantir le droit au logement. Les stratégies de logement devraient veiller à ce que ce type d'accord tienne compte du droit à un logement

⁵⁹ Voir E/C.12/2016/1, par. 4.

⁶⁰ Voir World Inequality Lab, « World Inequality Report 2018 » (Berlin, 2017), pp. 15-16. Disponible à l'adresse suivante : <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-english.pdf>.

⁶¹ Voir OCDE, *Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*, (Paris, 2013). Disponible à l'adresse suivante : http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/taxation/plan-d-action-concernant-l-erosion-de-la-base-d-imposition-et-le-transfert-de-benefices_9789264203242-fr#.WmmhRDciFaQ.

convenable et à ce que les investisseurs ne puissent pas contester les mesures prises par les États pour satisfaire à leurs obligations en matière de droits de l'homme. Il conviendrait de négocier un nouveau type d'accords de commerce et d'investissement qui protégeraient et promouvraient le droit au logement et d'autres droits de l'homme.

Dans la pratique

139. En 2013, au Nigéria, alors que la Banque mondiale finançait l'amélioration des infrastructures et la modernisation de l'État de Lagos, le Gouvernement a expulsé 9 000 personnes qui vivaient dans la communauté de Badia East. Ces expulsions étaient contraires aux garanties que la Banque mondiale avait obtenues du Gouvernement. Le Social and Economic Rights Action Center a présenté une requête demandant au Panel d'inspection de la Banque mondiale de mener une enquête. Au lieu de cela, le Panel a décidé de conduire des négociations pour trouver des solutions avec la communauté, qui ont abouti à l'élaboration d'un plan d'action pour reloger les personnes déplacées et à la mise en place d'un mécanisme d'indemnisation et de plainte. Ceux qui ont porté plainte se sont dits insatisfaits de l'accord mais le Panel n'a pas souhaité mener d'enquête⁶².

140. L'Union européenne a établi une liste de 17 paradis fiscaux et envisage d'appliquer des sanctions contre ces pays si rien ne change⁶³.

141. Le programme de développement participatif dans les zones urbaines, mis en place entre l'Allemagne et l'Égypte depuis 2004, est un exemple de projet d'aide au développement décentralisé et participatif. Il vise à améliorer les établissements informels dans l'agglomération du Caire en aidant les gouvernements locaux et les organisations de la société civile à mettre en œuvre des méthodes participatives de rénovation urbaine⁶⁴.

142. Cités et gouvernements locaux unis, organisation faîtière qui rassemble des gouvernements locaux du monde entier, a adopté l'Engagement de Bogotá et l'Agenda d'action, qui propose des approches innovantes pour intégrer les gouvernements locaux aux institutions et aux mécanismes internationaux de développement afin de garantir la mise en œuvre du Nouveau Programme pour les villes, de l'Accord de Paris et d'autres accords internationaux⁶⁵.

143. Cités et gouvernements locaux unis s'est allié au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et à la Rapporteuse spéciale afin de mettre en place « The Shift », nouveau mouvement international multipartite né du constat que les obstacles au droit au logement dans le monde appellent une réponse fondée sur les droits de l'homme à l'échelle mondiale.

V. Conclusions et recommandations

144. Lors de la révision ou de l'élaboration de stratégies de logement, qui sont essentielles pour respecter les engagements pris dans le cadre du Nouveau Programme pour les villes et du Programme 2030, la Rapporteuse spéciale recommande, en parallèle des mesures concrètes susmentionnées, d'appliquer la démarche fondée sur les droits de l'homme suivante :

a) Existe-t-il une législation permettant de donner pleinement effet à la stratégie en matière de logement ? Si oui, reconnaît-elle la primauté du droit au logement en tant que droit pouvant faire l'objet de recours utiles ? Prévoit-elle une

⁶² Voir Banque Mondiale, « Lagos Metropolitan Development and Governance Project » (Washington, D.C., 2015). Disponible à l'adresse suivante : <http://projects.worldbank.org/P071340/lagos-metropolitan-development-governance-project?lang=en>.

⁶³ Voir Conseil de l'Union européenne, « Liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales », (Bruxelles, 5 décembre 2017). Disponible à l'adresse suivante : <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15429-2017-INIT/fr/pdf>.

⁶⁴ Voir <http://egypt-urban.net/about/>.

⁶⁵ Voir Cités et gouvernements locaux unis, « L'Engagement de Bogotá et l'Agenda d'action », (Bogotá, octobre 2016). Disponible à l'adresse suivante : https://www.bogota2016.uclg.org/sites/default/files/bogota_commitment.pdf.

procédure pour rendre le droit au logement effectif, en indiquant les obligations immédiates et progressives, dans la limite des ressources disponibles ?

b) Cette stratégie cible-t-elle en priorité les plus pauvres, garantit-elle l'égalité de fait et répond-elle aux besoins particuliers des groupes victimes de discrimination ? Lutte-t-elle contre les conséquences de la colonisation d'une manière compatible avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ?

c) Cette stratégie est-elle à portée générale ? C'est à dire, tient-elle compte de toutes les dimensions du droit au logement et traite-t-elle de toutes les questions, de toutes les politiques, de toutes les régions et de tous les groupes pertinents ? Mobilise-t-elle tous les niveaux et toutes les sphères de l'État ?

d) Cette stratégie garantit-elle une participation fondée sur les droits de l'homme grâce à des mécanismes spécifiques ? La participation pleine et entière est-elle garantie lors des phases d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi de la stratégie, et la participation des groupes marginalisés est-elle encouragée ?

e) Cette stratégie veille-t-elle à l'attribution du maximum des ressources disponibles ? Comprend-elle des mesures de lutte contre les inégalités et les injustices du système fiscal, notamment l'évasion fiscale, et veille-t-elle à ce que les recettes fiscales soient allouées à la réalisation du droit au logement ?

f) Cette stratégie fixe-t-elle des objectifs et des échéances raisonnables fondés sur des indicateurs des droits de l'homme, et est-elle strictement contrôlée et mise en œuvre ?

g) Cette stratégie prévoit-elle la création d'un organe de suivi indépendant qui serait compétent pour remédier aux problèmes systémiques directement avec les gouvernements et différentes instances ?

h) Cette stratégie prévoit-elle des mécanismes de plainte efficaces pour faire valoir le droit au logement devant les tribunaux et d'autres recours, notamment en cas de violations découlant de l'incapacité des États de réaliser progressivement le droit au logement ?

i) Cette stratégie établit-elle clairement les obligations des acteurs privés et garantit-elle la réglementation des marchés de la finance, du logement et de l'immobilier, d'une manière compatible avec tous les aspects des obligations qui incombent aux États, notamment l'obligation de rendre le droit au logement effectif ?

j) Cette stratégie prévoit-elle de mettre en place une coopération et une assistance internationales, et de faire participer les institutions financières internationales afin de lever les obstacles au droit à un logement convenable au niveau mondial ?
