



Assemblée générale

Distr. générale
14 octobre 2021
Français
Original : anglais

Soixante-seizième session

Point 74 b) de l'ordre du jour

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

Le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant

Note du Secrétaire général*

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport du Rapporteur spécial 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, Balakrishnan Rajagopal, conformément à la résolution 43/14 du Conseil des droits de l'homme.

* Le présent document est soumis après la date prévue pour que l'information la plus récente puisse y figurer.



Rapport du Rapporteur spécial 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, Balakrishnan Rajagopal

La discrimination dans le contexte du logement

Résumé

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial 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 attire l'attention sur le fait que la discrimination en matière de logement reste l'un des obstacles les plus répandus et les plus persistants à la réalisation du droit à un logement convenable. La discrimination en matière de logement est un problème mondial qui touche de nombreux groupes et qui englobe tous les éléments du droit à un logement convenable, à savoir, entre autres, l'accès égal et non discriminatoire aux logements privés et publics, aux terrains à bâtir, aux logements locatifs, aux prêts hypothécaires, aux crédits et à la succession, ainsi que la garantie d'une sécurité de l'occupation égale, la protection contre les expulsions, l'habitabilité et l'accès égal et abordable aux services publics (eau et assainissement, énergie, transports publics, etc.). La discrimination en matière de logement est toujours fortement corrélée avec la santé environnementale et la sécurité physique et avec l'accès à l'emploi, à la scolarité et aux soins de santé.

Les femmes, les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes issues de minorités et de groupes religieux, raciaux et ethniques, les migrants, les personnes déplacées dans leur propre pays, les réfugiés, les peuples autochtones, les personnes LGBTQI+ ainsi que les personnes en situation de sans-abrisme ou vivant dans des établissements informels ou dans la pauvreté sont particulièrement touchés par la discrimination s'agissant du droit à un logement convenable.

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial énonce les obligations en matière de droits humains qui incombent aux États, aux autorités publiques, aux gouvernements régionaux et locaux et aux fournisseurs de logements publics et privés en ce qui concerne la non-discrimination en matière de logement. On y trouvera un aperçu de la façon dont les autorités publiques peuvent œuvrer à l'élimination de la discrimination en matière de logement en adoptant des lois et des règlements antidiscrimination et en veillant à ce que les victimes de ce type de discrimination aient accès à la justice et puissent demander réparation par des voies judiciaires ou non judiciaires. Le Rapporteur spécial conclut son rapport en formulant 11 recommandations clés visant à éliminer la discrimination en matière de logement et à veiller à ce que personne ne soit laissé de côté.

Le présent rapport est le premier de deux rapports thématiques interdépendants établis par le Rapporteur spécial. Le deuxième rapport, qui portera sur la ségrégation spatiale, sera présenté à la quarante-neuvième session du Conseil des droits de l'homme, qui aura lieu en mars 2022.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Cadre normatif international.	5
III. Contexte historique : un héritage de discrimination et de ségrégation dans le droit au logement	9
IV. Formes de discrimination et répercussions sur le droit à un logement convenable	10
A. Sécurité légale de l'occupation	10
B. Existence de services, matériaux, équipements et infrastructures.	11
C. Capacité de paiement	11
D. Emplacement.	12
E. Habitabilité	12
F. Respect du milieu culturel	13
V. Groupes cibles.	13
A. Personnes handicapées	14
B. Migrants, réfugiés et personnes déplacées	15
C. Peuples autochtones	16
D. Femmes et discrimination fondée sur le genre	17
E. Minorités raciales et ethniques.	18
VI. Mesures générales et mesures spéciales visant à lutter contre la discrimination systémique dans le droit au logement	19
A. Mesures générales (mesures législatives comprises)	19
B. Mesures spéciales	20
VII. Accès à la justice et à des voies de recours	22
A. Mécanismes non judiciaires	22
B. Mécanismes judiciaires.	23
C. Mécanismes internationaux	24
VIII. Recommandations aux États et aux autres acteurs	24

I. Introduction

1. La discrimination en matière de logement est aujourd'hui l'un des obstacles les plus répandus et les plus persistants à la réalisation du droit à un logement convenable. Il n'existe pas de statistiques mondiales sur l'ampleur de la discrimination en matière de logement dans les différents contextes régionaux, mais, aux niveaux national et régional, des recherches approfondies, des témoignages de la société civile, des études et des enquêtes montrent l'existence d'un problème d'envergure planétaire. Le présent rapport met l'accent sur le fait que, dans divers contextes locaux, la discrimination en matière de logement touche de manière disproportionnée certains groupes vulnérables, dont de nombreuses minorités, ce qui met en évidence le caractère systémique et structurel de cette forme de discrimination qui persiste.

2. Au cours des dernières années, la mobilisation sociale en faveur de la justice raciale aux États-Unis d'Amérique a conduit à une prise de conscience longtemps retardée du phénomène du racisme et placé au centre des débats mondiaux le caractère systémique du racisme et les institutions qui le perpétuent, comme il est souligné dans le récent rapport de la Haute-Commissaire aux droits de l'homme ([A/HRC/47/53](#), par. 2). Ce rapport se concentre sur la manière dont le racisme systémique se manifeste dans le domaine de l'application de la loi, mais il met aussi l'accent, de manière plus générale, sur la forte marginalisation socioéconomique et politique qui conditionne la vie des personnes d'ascendance africaine dans de nombreux États. Ces personnes sont notamment plus susceptibles de ne pas avoir accès à un logement suffisant et de vivre dans des quartiers défavorisés, dangereux et marqués par la ségrégation.

3. Le présent rapport s'appuie sur d'autres événements importants qui ont permis d'attirer l'attention sur le caractère prioritaire de la lutte contre la discrimination et de la promotion du principe d'égalité à l'échelle mondiale, comme la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, la Décennie internationale des personnes d'ascendance africaine (2015-2024)¹ et les engagements en faveur de la non-discrimination et de l'égalité inscrits dans les objectifs de développement durable et le Nouveau Programme pour les villes. Le vingtième anniversaire de la Déclaration et du Programme d'action de Durban offre une occasion de réaffirmer les engagements pris et de redonner un caractère d'urgence à la promotion et à l'expansion du Programme d'action.

4. Quand le mandat du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard a été établi, la non-discrimination était au centre des préoccupations. Les États ont constaté que la discrimination en matière de logement constituait un obstacle majeur et que la discrimination fondée sur des motifs interdits comme la race, l'origine ethnique ou la nationalité était souvent à l'origine des expulsions forcées ([E/CN.4/1992/2-E/CN.4/Sub.2/1991/65](#)). Ils ont donc décidé d'inclure dans le titre officiel du Rapporteur spécial une référence explicite au droit à la non-discrimination, ce qui est unique chez les titulaires de mandat au titre d'une procédure spéciale qui s'occupent d'un droit en particulier ([E/CN.4/RES/2000/9](#)).

5. L'un des premiers rapports établis par le Rapporteur spécial ([E/CN.4/2002/59](#)) portait sur la discrimination et la ségrégation dans le contexte du suivi de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Le Rapporteur spécial y soulignait la nécessité de lutter contre la discrimination liée au droit à un logement convenable, qu'il décrivait comme un élément essentiel qu'il faut d'envisager dans le contexte de l'indivisibilité

¹ Proclamée par l'Assemblée générale dans sa résolution [68/237](#).

et de l'universalité des droits de l'homme (ibid. par. 38). Il soulignait en outre l'attention accordée au logement et à la discrimination dans la Déclaration et le Programme d'action de Durban (ibid. par. 39 à 41).

6. Dans les rapports thématiques établis par la suite, les titulaires successifs du mandat ont examiné la question du droit à un logement convenable de certains groupes historiquement marginalisés comme les femmes, les peuples autochtones, les personnes migrantes et les personnes handicapées². Ces rapports ont permis d'attirer l'attention sur les obstacles particuliers et les formes de discrimination auxquels se heurtent les groupes vulnérables dans la réalisation du droit à un logement convenable. Outre les articles pertinents du droit international des droits de l'homme et les observations générales, recommandations et résolutions par lesquelles les organes conventionnels et les autres organismes des Nations Unies interprètent et réaffirment ces dispositions, les rapports thématiques et les visites de pays contribuent à jeter les bases conceptuelles qui permettent d'aborder la discrimination liée au droit à un logement convenable.

7. Le présent rapport s'appuie donc sur le vaste corpus de textes de droit international des droits de l'homme et de textes jurisprudentiels constitué par les organes conventionnels ainsi que sur le travail des précédents titulaires du mandat. Le Rapporteur spécial a aussi publié un questionnaire et un appel à contributions. Le succès de cet appel, qui a permis de recueillir plus d'une centaine de réponses, montre bien l'importance que continuent de revêtir les enjeux de non-discrimination dans le domaine du logement. Le Rapporteur spécial a également tenu des consultations approfondies avec des représentants d'États, d'organisations internationales, de gouvernements locaux, d'organismes de lutte contre les discriminations et d'institutions nationales des droits de l'homme, ainsi qu'avec des juges, des avocats et des représentants de la société civile, l'objectif étant d'étayer le rapport. On trouvera sur son site Web le questionnaire, les contributions ainsi que des comptes rendus des consultations menées³.

II. Cadre normatif international

8. La non-discrimination et l'égalité sont des principes fondamentaux du droit international des droits de l'homme qui s'appliquent à tous les droits humains, y compris au droit à un logement suffisant énoncé à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. L'article 2.2 du Pacte indique par ailleurs que les États parties s'engagent à « garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ». Des clauses de non-discrimination similaires figurent dans d'autres traités internationaux relatifs aux droits humains ainsi que dans la Convention relative au statut des réfugiés⁴. La mention « toute autre situation » qui apparaît dans le Pacte indique que la liste des motifs interdits de discrimination n'est pas exhaustive. Par exemple, le handicap, l'âge, la nationalité, la situation familiale et conjugale, l'orientation sexuelle et

² A/HRC/19/53, A/74/183, A/65/261 et A/72/128.

³ https://www.ohchr.org/FR/Issues/Housing/Pages/CFI_Segregation.aspx.

⁴ Voir Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2 (par. 1) et 26 ; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, art. 2 ; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 2 ; Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, art. 1 ; Convention relative aux droits de l'enfant, art. 2 ; Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, art. 7 ; Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 3 ; Convention relative au statut des réfugiés, art. 3.

l'identité de genre, l'état de santé, le lieu de résidence, la situation économique et sociale, y compris le fait de ne pas avoir de domicile fixe, sont tous considérés comme des motifs de discrimination interdits par le Pacte⁵. L'interdiction de la discrimination en ce qui concerne le droit à un logement convenable est en outre une obligation immédiate qui n'est pas soumise au principe de la réalisation progressive.

9. L'interdiction de la discrimination engage l'État et toutes les institutions qui exercent une autorité publique, y compris les organismes agissant aux niveaux national, régional et local, ainsi que les entités publiques-privées qui gèrent les logements sociaux dans de nombreux pays⁶. Elle s'applique également sur le plan horizontal : il incombe ainsi aux États de veiller à ce que les acteurs privés ne pratiquent pas de discrimination. Les États devraient par conséquent réglementer et contrôler les acteurs du secteur privé du logement (les propriétaires privés, les fournisseurs de logements sociaux ou communautaires et les établissements de crédit, par exemple), car ils peuvent, directement ou indirectement, refuser l'accès au logement ou au crédit hypothécaire sur la base de la race, de l'ethnicité, de la situation matrimoniale, du handicap, de l'orientation sexuelle ou d'autres motifs interdits (A/HRC/28/62, par. 11). En outre, l'obligation d'éliminer la discrimination s'accompagne aussi de l'obligation d'adopter des lois et des règlements visant à interdire le harcèlement discriminatoire fait sur le lieu de résidence par des acteurs privés, notamment des voisins ou des propriétaires, et d'y remédier, l'objectif étant de protéger toute personne contre les immixtions arbitraires ou illégales dans la vie privée ou le domicile⁷.

10. La discrimination formelle et la discrimination concrète doivent toutes deux être éliminées en vertu du droit international des droits de l'homme. La discrimination formelle fait référence aux lois, règlements ou politiques qui peuvent être discriminatoires. L'élimination de la discrimination concrète exige quant à elle des États qu'ils prennent des mesures pour garantir l'exercice plein et effectif des droits, même en l'absence de lois ou de politiques de nature discriminatoire. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné que les États « doivent donc adopter immédiatement les mesures nécessaires afin de prévenir, de réduire et d'éliminer les situations et les comportements qui génèrent ou perpétuent une discrimination concrète ou de facto. Par exemple, en garantissant que tous les individus ont accès sur un pied d'égalité à un logement suffisant, à l'eau et à l'assainissement, on contribue à mettre fin à la discrimination qui s'exerce à l'égard des femmes et des fillettes et des personnes vivant dans des établissements informels ou dans des zones rurales. » On encourage également les États à « adopter des mesures spéciales pour atténuer ou supprimer les situations qui perpétuent la discrimination. Ces mesures sont légitimes dès lors qu'elles représentent un moyen raisonnable, objectif et proportionné de remédier à une discrimination de facto et sont supprimées lorsqu'une égalité concrète a été durablement établie⁸. »

11. En outre, certaines formes directes ou indirectes de traitement différencié peuvent être constitutives de discrimination. Il y a discrimination directe quand un individu est traité moins favorablement qu'une autre personne dans une situation semblable pour une raison liée à un motif interdit, par exemple lorsqu'il se voit refusé un contrat de location en raison de son âge ou au nom de la race. On parle de discrimination indirecte dans le cas de lois, de politiques ou de pratiques qui semblent

⁵ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 20 (2009) sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, par. 15 à 35.

⁶ Voir Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 28 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 9 (1998) sur l'application du Pacte au niveau national, par. 9 ; A/HRC/28/62.

⁷ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 17.

⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 20, par. 8 et 9.

neutres a priori mais qui ont un effet discriminatoire disproportionné sur l'exercice du droit à un logement convenable. Par exemple, exiger d'une personne en situation de sans-abrisme qu'elle fournisse la preuve d'une adresse légale pour avoir droit à des aides au logement ou à toute autre prestation sociale constituerait une forme de discrimination indirecte, car cette personne ne peut obtenir d'attestation de domicile.

12. Comme il est souligné dans le présent rapport, la discrimination systémique est souvent à l'origine de la discrimination observée dans le domaine du logement. Elle peut être comprise comme un ensemble de règles juridiques, de politiques, de pratiques ou d'attitudes culturelles prédominantes dans le secteur public ou le secteur privé qui créent des désavantages relatifs pour certains groupes, et des privilèges pour d'autres groupes⁹.

13. Souvent, les personnes et les groupes qui sont victimes de discrimination en matière de logement se heurtent à de multiples formes de discrimination croisée fondées sur plusieurs motifs interdits. Ainsi, les personnes qui habitent des établissements informels ou des logements sociaux peuvent être victimes de discrimination en raison de leur lieu de résidence, mais souvent aussi parce qu'elles appartiennent à une minorité ethnique ou religieuse qui, en l'absence d'alternative, vit à cet endroit ou a été forcée d'y vivre.

14. Des dispositions spécifiques visant à garantir l'égalité et la non-discrimination en matière de droit au logement figurent en outre à l'article 5 [alinéa e) iii)] de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; aux articles 13 b), 14.2 h), 16 c) et h) de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui portent sur l'égalité des droits en ce qui concerne la propriété et l'héritage ; à l'article 43 (par. 1) de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ; aux articles 5 (par. 3), 9, 19 et 28.2 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

15. En outre, à l'article 3 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, les États condamnent la ségrégation raciale et l'apartheid et s'engagent à prévenir, à interdire et à éliminer sur les territoires relevant de leur juridiction toutes les pratiques de cette nature. Dans ce contexte, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a constaté que si une situation de ségrégation raciale complète ou partielle peut, dans certains pays, avoir été créée par les politiques gouvernementales, une situation de ségrégation partielle peut également être le résultat non intentionnel d'actions de personnes privées. Dans de nombreuses villes, les différences de revenu entre les groupes sociaux influent sur la répartition des habitants par quartiers et ces différences se conjuguent parfois aux différences de race, de couleur, d'ascendance et d'origine nationale ou ethnique, de sorte que les habitants peuvent être victimes d'un certain ostracisme et que les personnes subissent une forme de discrimination dans laquelle les motifs raciaux se combinent à d'autres motifs¹⁰. En conséquence, une situation de ségrégation raciale peut également survenir sans que les autorités en aient pris l'initiative ou y contribuent directement. Le Comité estime que les États devraient contrôler toutes les tendances susceptibles de provoquer la ségrégation raciale et œuvrer à l'élimination de toutes les conséquences négatives qui en découlent¹¹. Par exemple, le Comité a formulé des recommandations concrètes visant à lutter contre la discrimination à l'égard des

⁹ Ibid., par. 12.

¹⁰ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 19 (1995) sur l'article 3 de la Convention, par. 3.

¹¹ Ibid., par. 4.

Roms, notamment dans le domaine du logement, et il les a régulièrement réitérées dans ses observations finales¹².

16. La question de la ségrégation spatiale sera abordée plus en détail dans le prochain rapport thématique du Rapporteur spécial, qui sera présenté au Conseil des droits de l'homme à sa quarante-neuvième session. Le Rapporteur spécial souligne cependant que les communautés ségréguées se heurtent fréquemment à un traitement discriminatoire lorsqu'il s'agit d'accéder aux services publics, aux services d'eau et d'assainissement, aux transports, à l'éducation et aux soins de santé. La ségrégation spatiale n'affecte pas seulement profondément le droit à un logement convenable : elle peut aussi être associée à des pratiques hautement discriminatoires en ce qui concerne d'autres droits économiques, sociaux, politiques et civils. Par exemple, dans de nombreuses grandes villes, le taux de délinquance, le niveau de sécurité physique et la qualité des services de police varient considérablement selon le quartier où l'on vit.

17. Les principes de non-discrimination en matière de logement figurent également dans le droit régional des droits de l'homme, notamment aux articles E et 31 de la version révisée de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe. La directive de l'Union européenne sur l'égalité raciale (2000/43/CE) interdit la discrimination raciale par les acteurs publics et privés, y compris dans le domaine du logement, et exige des États membres de l'Union européenne qu'ils créent des organismes nationaux chargés de promouvoir l'égalité de traitement qui soient dotés de mécanismes de plainte permettant de lutter contre la discrimination. La discrimination à l'égard des femmes dans l'accès au logement est en outre couverte par la directive 2004/113/CE de l'Union européenne. Il est toutefois regrettable que la proposition de directive horizontale sur l'égalité de traitement dans l'Union européenne, qui couvre tous les autres motifs interdits de discrimination (l'âge, le handicap, l'orientation sexuelle, la situation matrimoniale, etc.) n'ait pas encore été adoptée. L'adoption d'une telle directive permettrait de veiller à ce que la législation régionale en matière d'égalité et de non-discrimination soit pleinement conforme au droit international des droits de l'homme et aux normes applicables en la matière. Dans le système interaméricain des droits de l'homme, deux conventions antidiscrimination ont été ouvertes à la signature et à la ratification en 2013, dont l'une est une convention globale qui couvre de multiples motifs interdits de discrimination par les acteurs publics et privés¹³. Dans le système africain des droits de l'homme, les dispositions antidiscriminatoires énoncées dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples sont justiciables dans le contexte des droits économiques, sociaux et culturels, dont le droit au logement, comme l'illustre la décision prise dans l'affaire *Social and Economic Rights Action Centre c. Nigéria*¹⁴.

18. On trouvera à la section IV ci-après des informations plus détaillées sur les différentes formes de discrimination s'agissant du droit à un logement suffisant ainsi que sur les sept aspects de ce droit : la sécurité légale de l'occupation ; l'existence de services ; la capacité de paiement ; l'habitabilité ; la facilité d'accès ; l'emplacement ; le respect du milieu culturel.

¹² Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 27 (2000) sur la discrimination à l'égard des Roms, par. 30 à 32.

¹³ Convention interaméricaine contre le racisme, la discrimination raciale et les formes connexes d'intolérance (2013) ; Convention interaméricaine contre toutes les formes de discrimination et d'intolérance (2013).

¹⁴ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Social and Economic Action Rights Centre c. Nigéria*, communication n° 155/96, décision du 27 octobre 2001.

III. Contexte historique : un héritage de discrimination et de ségrégation dans le droit au logement

19. Dans la Déclaration et le Programme d'action de Durban, les États ont clairement reconnu les sources historiques de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, ainsi que les liens qu'elles entretiennent avec les conséquences persistantes de la discrimination et de l'inégalité. Il est dit, aux paragraphes 13 et 14, que l'esclavage, la traite des esclaves et le colonialisme sont l'une des principales sources et manifestations du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, et que les Africains et les personnes d'ascendance africaine, de même que les personnes d'ascendance asiatique et les peuples autochtones, ont été victimes de ces actes et continuent à en subir les conséquences. La discrimination institutionnalisée et structurelle, qui se manifeste avant tout par l'imposition de politiques de discrimination raciale, a persisté dans certains États postcoloniaux et postesclavagistes, ce qui a eu un impact sur tous les aspects des droits humains des groupes concernés, et notamment sur leur droit à un logement convenable.

20. Aux États-Unis, par exemple, au cours de la première moitié du XX^e siècle, la discrimination directe envers les Afro-Américains, extrêmement répandue, empêchait ces derniers d'acheter ou d'occuper des logements dans certains quartiers. On peut notamment citer la ségrégation résidentielle imposée par l'État (invalidée par les tribunaux fédéraux en 1917), l'application de clauses restrictives liées à la race (invalidées par la Cour suprême en 1948) ainsi que d'autres obstacles importants qui ne relèvent pas du domaine juridique, dont l'intimidation et la violence¹⁵. En outre, les critères employés au départ par la Federal Housing Authority en ce qui concerne l'octroi de prêts comportaient des préférences raciales explicites et implicites, de sorte que la grande majorité des bénéficiaires des prêts accordés par l'institution étaient des Blancs. Les Afro-Américains n'avaient que rarement la possibilité d'acheter un bien immobilier sur un pied d'égalité avec les Blancs. Cela a eu un effet durable sur les disparités en matière d'accession à la propriété et, par conséquent, sur l'écart de richesse entre les familles afro-américaines et les familles blanches¹⁶.

21. La politique d'apartheid pratiquée en Afrique du Sud tournait beaucoup autour de la terre, notamment avec l'application de la loi de 1950 intitulée *Group Areas Act* (loi sur l'habitat séparé), qui imposait la ségrégation raciale en matière de propriété et d'occupation des terres. La loi prévoyait notamment le déplacement forcé des Sud-Africains noirs de leurs terres et des centres urbains vers des townships racialement ségrégués. D'importants obstacles entravaient l'accession à la propriété, et les townships sont devenus des zones surpeuplées où les infrastructures et les services de base étaient insuffisants. On estime qu'entre 1960 et 1980, 3,5 millions de personnes ont été déplacées de force de leurs terres et des centres-villes vers les townships créés pendant l'apartheid¹⁷.

22. Les vestiges de ces politiques de discrimination raciale sont encore visibles aujourd'hui. Les ouvrages universitaires et les contributions recueillies dans le cadre

¹⁵ Jonathan Kaplan et Andrew Valls, « Housing Discrimination as a Basis for Black Reparations », *Public Affairs Quarterly*, vol. 21, n° 3, juillet 2007.

¹⁶ Andrew Haughwout *et al.*, « Inequality in U.S. homeownership rates by race and ethnicity », Liberty Street Economics, blogue de la Banque fédérale de réserve de New York, 8 juillet 2020.

¹⁷ Martin Abel, « Long-run effects of forced removal under apartheid on social capital », communication présentée lors d'un séminaire d'histoire économique à l'Université de Harvard, janvier 2015.

du présent rapport¹⁸ soulignent la persistance des inégalités sociospatiales issues de l'époque de l'apartheid. Encore à ce jour, les élites blanches vivent souvent dans les centres-villes bien situés, à proximité de l'activité économique et des services sociaux, tandis que les Sud-Africains noirs sont surreprésentés dans les quartiers denses et mal desservis de la périphérie, qui sont isolés sur le plan socioéconomique et où les taux d'accèsion à la propriété sont très faibles.

23. Les cas de l'Afrique du Sud et des États-Unis ont été plus largement étudiés, mais des pratiques de discrimination et de ségrégation dans l'accès à la terre et au logement ont été utilisées dans un grand nombre de pays. Il suffit de penser aux colonies et aux townships ségrégués établis du Brésil à la Malaisie pendant la période coloniale¹⁹. Il est essentiel d'étudier sur le plan historique la discrimination en matière de logement dans ces différents contextes locaux pour bien comprendre comment les expériences vécues dans le passé ont contribué à la persistance des inégalités et quelles implications cela peut avoir pour la promotion de mécanismes de recours efficaces, prévoyant des réparations, pour les personnes qui sont aujourd'hui victimes de discrimination en matière de logement.

IV. Formes de discrimination et répercussions sur le droit à un logement convenable

24. Comme on l'a vu plus haut, la discrimination en matière de logement peut être formelle ou concrète et directe ou indirecte. Elle peut en outre être le fait d'acteurs publics ou privés. Il est important de reconnaître les différentes formes de discrimination lorsqu'elles s'appliquent aux divers aspects du droit à un logement convenable si l'on souhaite concevoir des normes juridiques et des mesures pratiques permettant de lutter efficacement contre elles.

25. On peut aborder la discrimination liée au droit à un logement suffisant en examinant les aspects essentiels qui caractérisent un « logement suffisant », tels qu'ils sont décrits dans l'observation générale n° 4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : a) la sécurité légale de l'occupation, y compris la protection légale contre l'expulsion ; b) l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures ; c) la capacité de paiement ; d) l'habitabilité ; e) la facilité d'accès pour les groupes défavorisés ; f) l'emplacement ; g) le respect du milieu culturel.

26. Les faits de discrimination en matière de logement commis contre des personnes ou des groupes touchent souvent plusieurs aspects du droit à un logement suffisant. Il est nécessaire d'adopter des cadres normatifs, des politiques, des programmes et des mesures spéciales qui assurent une protection intégrale du droit à l'égalité et à la non-discrimination dans tous les aspects du droit à un logement convenable.

A. Sécurité légale de l'occupation

27. L'égalité et la non-discrimination en matière de sécurité légale de l'occupation sont un aspect fondamental du droit au logement. Quel que soit le régime d'occupation (location publique ou privée, propriété, bail, copropriété, occupation

¹⁸ Brij Maharaj, « The apartheid city », dans Ruth Massey et Ashley Gunter (dir.), *Urban Geography in South Africa: Perspectives and Theory*, Cham, Suisse, Springer, 2020 ; contributions de la Commission sud-africaine des droits de l'homme, du Legal Resources Centre et de Ndifuna Ukwazi.

¹⁹ Pour une étude sur le sujet, voir Carl H. Nightingale, *Segregation: A Global History of Divided Cities*, Chicago et Londres, University of Chicago Press, 2012. Au sujet de la Malaisie, voir Vishnu Prasad, « Rule by exception: development, displacement and dissent in greater Kuala Lumpur, Malaysia », thèse de master en urbanisme, Massachusetts Institute of Technology, juin 2017.

précaire), chaque personne a le droit de jouir d'une sécurité d'occupation que les États sont tenus d'assurer, l'objectif étant de garantir une protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou d'autres menaces.

28. La discrimination directe et indirecte dans ce domaine peut se manifester sous diverses formes, à savoir : des pratiques différenciées en ce qui concerne l'expulsion des membres de minorités ethniques ou raciales ainsi qu'un traitement différencié dans l'enregistrement des terres ou des titres ; des interdictions légales de louer des appartements à des personnes en raison de leur statut migratoire ou d'un autre motif ; des lois sur le mariage ou la famille qui excluent les femmes de l'héritage ou les privent du droit d'acquérir des biens et d'en disposer ; des pratiques de prêts à des conditions abusives qui donnent lieu à des taux disproportionnés de défauts de paiement et de saisies chez les minorités raciales et ethniques et chez les femmes ; des discriminations en matière de réinstallation et d'indemnisation pour la perte ou la détérioration de logements, de terres ou de moyens de subsistance.

29. Au Liban, par exemple, les Palestiniens ne sont pas autorisés à acquérir ou à transférer des biens, même s'ils ont une mère libanaise et un père palestinien²⁰. Parmi les arrêtés locaux anti-immigration qui se sont multipliés ces dernières années aux États-Unis, certains comprenaient des dispositions visant à empêcher les migrantes et migrants sans papier de louer un logement. Dans certains cas, des pénalités sont imposées aux propriétaires qui louent à des migrants sans papier ou s'abstiennent de les expulser d'un logement²¹.

B. Existence de services, matériaux, équipements et infrastructures

30. L'accès aux services, matériaux, équipements et infrastructures de base (eau potable et assainissement, énergie, services de santé, établissements d'enseignement, transports et services d'urgence) met en évidence le caractère indissociable du droit à un logement convenable et des autres droits fondamentaux. La discrimination dans l'accès aux services est généralement liée à la dynamique de la ségrégation sociospatiale. Elle touche donc de manière disproportionnée les personnes et les groupes qui vivent dans des établissements informels, des zones urbaines ayant fait l'objet d'un désinvestissement systémique et souvent historique et des zones rurales mal desservies. Cela peut se traduire par une discrimination dans l'accès à l'emploi, à la scolarité, aux soins de santé ou aux prestations publiques qui se fonde sur l'adresse résidentielle ou sur l'absence d'adresse officielle et qui peut entraîner des disparités dans les services essentiels offerts ainsi que dans la qualité et le coût de ces services.

C. Capacité de paiement

31. Pour que les dépenses de logement soient supportables et que d'autres besoins fondamentaux ne soient pas mis de côté pour les couvrir, il est essentiel que les États prennent des mesures visant à garantir l'abordabilité des logements pour l'ensemble de la population. Ils peuvent au besoin réglementer les loyers et les frais de logement, octroyer des allocations-logement ou des aides sociales, mettre en place des programmes de prêts hypothécaires, fournir des logements publics ou prendre d'autres mesures. La discrimination concernant cet aspect du droit au logement peut se manifester à la fois dans l'accès aux logements publics (inégalités dans l'accès à

²⁰ Contribution du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) au Liban.

²¹ Rigel C. Oliveri, « Between a rock and a hard place: landlords, Latinos, anti-illegal immigrant ordinances, and housing discrimination », *Vanderbilt Law Review*, vol. 62, n° 1, 2009.

des logements abordables ou à des subventions ou des prestations publiques liées au logement, par exemple) et aux logements sur le marché privé (coûts de location, de logement et de services démesurément élevés ou inégalités dans l'accès aux mécanismes de financement, comme les prêts hypothécaires ou les crédits pour l'amélioration résidentielle, par exemple).

D. Emplacement

32. L'emplacement du logement peut être déterminant pour ce qui est de l'accès aux équipements et services essentiels, à l'emploi et à d'autres moyens de subsistance. Il a aussi des répercussions sur la santé publique, surtout si le logement est construit à proximité de sources de pollution. La discrimination concernant cet aspect du droit à un logement convenable se produit par exemple quand des logements publics ou sociaux sont situés dans des zones où les services et équipements essentiels sont absents ou qui présentent des risques en matière de santé environnementale. Elle peut aussi se produire lorsqu'un groupe particulier est contraint de s'installer sur les terres qu'on lui offre et que celles-ci sont situées dans une zone qui présente un risque environnemental ou qui ne bénéficie pas d'un accès égal aux services publics. On peut citer comme exemple de cette discrimination le cas des familles roms expulsées de force du centre-ville de Cluj-Napoca, en Roumanie, par la municipalité, qui les a relogées à Pata Rît, une zone située en dehors du centre où se trouve un dépôt. Les familles ainsi déplacées sont exposées à des risques environnementaux et rencontrent des difficultés lorsqu'il s'agit d'accéder aux infrastructures et aux services de base, dont les transports publics²².

E. Habitabilité

33. Des personnes et des groupes peuvent être contraints de vivre dans des conditions inadéquates qui sont susceptibles de porter atteinte à leur santé et à leur sécurité physique. Le surpeuplement est l'un des problèmes liés à l'habitabilité auxquels se heurtent le plus fréquemment les personnes et les groupes qui sont victimes de discrimination dans l'accès à un logement convenable. Il touche plus particulièrement les communautés de migrants, de réfugiés et de personnes déplacées, ainsi que les personnes et les familles à faible revenu. Des témoignages de la société civile et des études régionales qui concernent l'Union européenne soulignent d'ailleurs le nombre disproportionné de ménages de migrants qui vivent dans des conditions de surpeuplement. On estime ainsi que dans l'Union européenne, 35 % des migrants habitent des ménages surpeuplés. Les taux sont particulièrement élevés en Italie (54 %), en Grèce (55 %) et en Bulgarie (60 %)²³. Dans le monde entier, le nombre de citadines et de citadins vivant dans des établissements informels, où se concentrent les pauvres des villes, les immigrants et les minorités religieuses, ethniques et autres, est estimé à au moins 1 milliard²⁴. Une part importante des logements concernés ne satisfait pas aux normes d'habitabilité de base, mais, souvent, les mesures prises par les pouvoirs publics pour améliorer ces établissements en étroite concertation avec leurs habitants ou pour fournir à ces derniers des services de base sont inadéquates, voire inexistantes.

²² Témoignage de la société civile donné lors de la consultation organisée le 7 mai 2021.

²³ Eurostat, « Migrant integration: overcrowding rate », 28 février 2020.

²⁴ ONU-Habitat, *World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization*, Nairobi, 2020, p. 4.

F. Respect du milieu culturel

34. Le respect et la prise en compte de l'identité culturelle sont un autre aspect du droit au logement. Ils se traduisent notamment dans la manière dont les logements sont construits et l'endroit où ils sont situés ou dans la façon dont les politiques sont mises en œuvre. Négliger de tels éléments peut avoir des effets discriminatoires sur les personnes et les groupes vulnérables. En Chine, par exemple, des groupes de la société civile signalent que les programmes de réinstallation des communautés tibétaines mis en œuvre à grande échelle par l'État ont nui à celles-ci, car les familles étaient réinstallées dans des maisons sédentaires selon un modèle différent du leur et on leur demandait d'abandonner leurs animaux et de renoncer à leurs droits de pâture. On estime que, depuis les années 1980, 1,8 million de nomades tibétains ont été relogés dans des habitations sédentaires dans le cadre des programmes de réinstallation²⁵.

V. Groupes cibles

35. Les effets de la discrimination en matière de logement et de la ségrégation sociospatiale touchent de manière disproportionnée les groupes historiquement marginalisés, en particulier les minorités raciales et ethniques, les migrants, les réfugiés et les personnes déplacées dans leur propre pays, les femmes, les populations autochtones, les personnes LGBTQI+, les personnes handicapées, les personnes sans abri et les personnes à faible revenu, ce qui met en évidence la nature systémique de la discrimination contemporaine en matière de logement. Les facteurs qui déterminent la forme de discrimination en matière de logement à laquelle se heurtent les groupes vulnérables sont complexes et se recoupent. La discrimination peut ainsi reposer sur de multiples motifs qui se chevauchent et se renforcent, et elle peut être différente selon les structures sociales, économiques et juridiques présentes dans le contexte local. On trouvera dans la présente section un exposé des principales normes applicables en matière de droits humains lorsqu'il s'agit de lutter contre la discrimination en matière de logement dont sont victimes les groupes particuliers qui ont été soumis à des formes historiques ou à d'autres formes de discrimination et d'exclusion sociale. Les normes et les groupes couverts sont loin d'être exhaustifs. De nombreux autres groupes sont victimes de discrimination en matière de logement, notamment les enfants, les jeunes adultes, les personnes âgées, les ménages monoparentaux, les habitants et habitantes d'établissements informels, les étrangers et étrangères, les apatrides, les membres d'une religion ou d'une caste particulière, les travailleurs et travailleuses du sexe, etc. Comme cela a été noté plus haut, l'obligation que le droit international des droits de l'homme impose aux États de prévenir, d'interdire et d'éliminer la discrimination en matière de logement s'étend à tous les groupes.

36. Pour comprendre la discrimination systémique observée dans la réalisation du droit à un logement convenable et y remédier efficacement, il est impératif de se concentrer sur les formes de discrimination auxquelles les groupes vulnérables font face dans des contextes particuliers. Les autorités nationales, régionales et locales risquent, autrement, d'avoir de la difficulté à promouvoir et à appliquer les protections juridiques, les politiques, les programmes et les mesures spéciales qui conviennent, ou à affecter des ressources suffisantes à la lutte contre ce type de discrimination. Il est en outre essentiel de collecter régulièrement, de manière cohérente, des données adéquates et ventilées pour comprendre la discrimination en matière de logement à laquelle se heurtent les groupes marginalisés. Les États

²⁵ Voir la contribution de l'International Campaign for Tibet.

devraient aussi consulter les membres de ces groupes et les faire participer activement à l'élaboration, à l'application et au suivi de ces politiques, programmes et mesures par l'intermédiaire des organisations qui les représentent.

37. La discrimination en matière de logement est rarement signalée, car il est difficile de recueillir des éléments à l'appui des faits ou parce que les victimes connaissent mal leurs droits ou les mécanismes qui leur permettent de porter plainte. En outre, il n'est pas rare que les victimes craignent de subir des représailles de la part de leur fournisseur de logement, de leur propriétaire, voire de leurs voisins, ou qu'elles aient l'impression que rien ne peut être fait ou que rien ne sera fait pour remédier à la discrimination dont elles font l'objet²⁶.

A. Personnes handicapées

38. La Convention relative aux droits des personnes handicapées précise que les personnes handicapées ont le droit de s'intégrer et de participer pleinement à la vie de la communauté et d'y vivre de manière indépendante. Elle reconnaît en outre le droit de ces personnes à un logement convenable, un droit dont elles doivent pouvoir jouir dans des conditions d'égalité, sans subir de discrimination. Cela inclut l'obligation pour les États d'identifier et d'éliminer les obstacles et les barrières à l'accessibilité et de prendre toutes les mesures appropriées pour s'assurer que des aménagements raisonnables sont fournis²⁷. Les États doivent en outre veiller à ce que les programmes de logements publics et sociaux soient accessibles aux personnes handicapées et aux personnes âgées²⁸ et que des mesures appropriées soient prises pour que les entités privées offrent des installations et des services en veillant à ce que tous les aspects de l'accessibilité des personnes handicapées soient pris en compte²⁹.

39. Dans le monde entier, les personnes handicapées font face à des discriminations et à des inégalités importantes dans l'accès à un logement privé ou public convenable, comme le souligne la précédente titulaire du mandat dans un rapport daté de 2017. On constate notamment que ces personnes sont démesurément exposées au sans-abrisme, au placement en institution et à la privation de choix, à la stigmatisation, à des conditions de vie déplorables dans des établissements informels et au manque de logements accessibles et abordables. Elles sont aussi particulièrement vulnérables face aux catastrophes naturelles, aux conflits et à d'autres situations humanitaires (A/72/128, par. 12 à 32).

40. Partout dans le monde, les conditions de logement des personnes handicapées reflètent cette discrimination systémique et croisée. Au Mexique, par exemple, des données nationales révèlent que près de 50 % des personnes handicapées vivent dans la pauvreté et que, parmi elles, plus de 22 % n'ont pas accès aux services essentiels dans leur logement³⁰.

41. Les rapports des organisations de la société civile et les recherches mentionnent généralement que le manque de logements accessibles, convenables et abordables pour les personnes handicapées est un aspect central de la discrimination dont elles

²⁶ National Fair Housing Alliance, « 2021 fair housing trends report », 2021.

²⁷ Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 5, 9 et 28.

²⁸ Ibid., art. 28, par. 2 d) ; voir également l'observation générale n° 2 (2014) sur l'accessibilité, par. 42.

²⁹ Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 9, par. 2 b).

³⁰ Voir la contribution du Mexique – Secretaría de Bienestar, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y la Comisión Nacional de Vivienda.

sont victimes³¹. Par exemple, en Espagne, les organisations de la société civile signalent que 20,3 % de la population handicapée vit dans des logements insalubres (fuites, humidité, moisissures, etc.), que 58,7 % de cette population doit déboursier des frais de logement excessifs et que 70 % des bâtiments résidentiels en Espagne ne sont pas accessibles aux personnes handicapées³².

B. Migrants, réfugiés et personnes déplacées

42. Plusieurs normes relatives aux droits humains protègent le droit à un logement convenable des migrants, des réfugiés et des personnes déplacées³³. Les Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées contiennent l'une des principales dispositions pertinentes à cet égard, à savoir le droit des réfugiés et des personnes déplacées à la non-discrimination et à un logement suffisant³⁴. On y trouve notamment le principe selon lequel les États devraient adopter des mesures positives en vue d'alléger le sort des réfugiés et des personnes déplacées qui vivent dans des conditions de logement insuffisantes.

43. Les contributions reçues d'Europe, d'Asie et d'Amérique du Nord font état d'une discrimination systémique en matière de logement à laquelle font face les migrants, les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Celle-ci est souvent associée à de multiples autres motifs de discrimination, dont la race, l'appartenance et le genre³⁵. Par exemple, dans un rapport paru en 2021, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne signale que les principaux facteurs de discrimination dans l'accès au logement sont le prénom ou le nom de famille (44 %), la couleur de la peau ou l'apparence physique (40 %) et la citoyenneté (22 %). Au total, 84 % des répondantes et répondants originaires de pays de l'Afrique subsaharienne (soit plus de 8 sur 10) ont mentionné la couleur de peau comme l'élément ayant donné lieu au plus récent fait de discrimination dont ils ont été victimes en ce qui concerne l'accès au logement. Le rapport indique également que les femmes migrantes se heurtent à de nombreuses difficultés.

44. Dans son récent rapport sur les questions relatives au logement, à la terre et à la propriété dans les situations de déplacement interne ([A/HRC/47/37](#)), la Rapporteuse spéciale sur les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays souligne qu'il est essentiel de résoudre les questions relatives au logement, à la terre et à la propriété afin de prévenir le déplacement. Dans un rapport antérieur ([A/65/261](#)), la précédente Rapporteuse spéciale sur le logement convenable a constaté que les migrants étaient victimes de discrimination dans l'accès aux logements privés et publics. Ils étaient notamment plus vulnérables à la violence, aux expulsions et à la ségrégation et un nombre disproportionné d'entre eux étaient logés dans des conditions inadéquates et insalubres, souvent dans des logements surpeuplés.

45. En République de Corée, par exemple, les conditions de logement des travailleurs migrants sont généralement inadéquates. Ils vivent dans des bâtiments

³¹ Voir les contributions de Recht op die stad/Right to the City (Rotterdam, Pays-Bas), d'Habitat pour l'humanité – Pologne et du Kazakhstan Parliamentary Development Fund.

³² Voir la contribution du CERMI (Espagne).

³³ Il s'agit notamment de l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, de l'article 43 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et de l'article 21 de la Convention relative au statut des réfugiés (qui élargit le champ d'application du principe de l'égalité de traitement aux réfugiés et à tous les étrangers comparables).

³⁴ Voir [E/CN.4/Sub.2/2005/17](#), principes 2, 3 et 8.

³⁵ Voir par exemple les contributions de Recht op die stad/Right to the City et de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris.

fournis par l'employeur (des maisons en vinyle, des conteneurs et des dortoirs, par exemple) qui, souvent, sont dépourvus d'installations sanitaires adéquates, de systèmes de chauffage, d'extincteurs ou d'alarmes incendie, ou ne satisfont pas à d'autres normes de sécurité de base. Une enquête menée en 2020 par le Ministère de l'emploi et du travail de la République de Corée a révélé que 99,1 % des travailleurs migrants logeaient dans des dortoirs de ce type fournis par leur employeur et que 74 % de ces dortoirs étaient des bâtiments temporaires (conteneurs, panneaux préfabriqués, maisons en vinyle)³⁶. Dans des pays comme l'Argentine, l'Espagne et la Zambie³⁷, par exemple, on signale que la majorité des migrants sont contraints de vivre dans des établissements informels séparés en raison de la discrimination dont ils sont victimes dans l'accès au logement.

C. Peuples autochtones

46. Le droit des peuples autochtones à un logement convenable doit être interprété à la lumière des principes et des droits énoncés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, notamment le principe de l'autodétermination et les droits fonciers des peuples autochtones³⁸.

47. Aux quatre coins de la planète, l'expérience des peuples autochtones est marquée par la dépossession et les génocides et par une longue histoire de marginalisation, d'exclusion et de discrimination. Des travaux de recherche et des témoignages de la société civile mettent en évidence la discrimination persistante à laquelle les populations autochtones font face lorsqu'il s'agit d'exercer leur droit à un logement convenable. Cette question a d'ailleurs été soulignée dans un rapport publié en 2019 par la précédente titulaire du mandat. La non-reconnaissance des droits fonciers, la discrimination sur le marché du logement privé, la vulnérabilité accrue au sans-abrisme ainsi qu'aux expulsions et aux déplacements forcés, la ségrégation et les obstacles à l'accès au logement social ou public sont quelques-unes des manifestations apparentes de cette discrimination. Par exemple, en République de Khakassie et dans la région de Kemerovo, en Fédération de Russie, les communautés autochtones ont déposé des dizaines de plaintes concernant la saisie illégale de terres et de maisons par des compagnies charbonnières. Ces saisies portent aussi atteinte au droit de ces communautés à un environnement sûr, propre, sain et durable, dont une eau potable de qualité³⁹, comme l'a montré une enquête menée en 2019 en Khakassie, qui a révélé que près de 25 % des conduites d'eau des zones rurales ne respectaient pas les normes d'hygiène. En Inde, de nombreuses communautés, comme la tribu des Irulas, sont depuis longtemps victimes de spoliations et sont constamment marginalisées et discriminées. Cela se manifeste souvent par la ségrégation et par des difficultés d'accès au logement social. En effet, les familles qui appartiennent à ces tribus sont souvent exclues des programmes de logements de l'État parce qu'elles n'ont pas de documents d'identité ou de titres de propriété ou qu'elles ont un accès limité aux établissements financiers⁴⁰.

³⁶ Voir la contribution du Civil Society Committee with Migrants in Korea.

³⁷ Voir les contributions de Xumek – Asociación Civil para la Promoción y Protección de Derechos Humanos, de Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants et d'Habitat pour l'humanité – Zambie.

³⁸ Pour plus de détails, voir [A/74/183](#), par. 6 et 7.

³⁹ Contribution de l'Anti-Discrimination Centre Memorial Brussels.

⁴⁰ Contribution d'Habitat pour l'humanité internationale – Inde.

D. Femmes et discrimination fondée sur le genre

48. Le droit des femmes à un logement convenable est au cœur du mandat du Rapporteur spécial depuis sa création. Plusieurs rapports ont examiné le sujet⁴¹. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes réaffirme le droit des femmes à un logement, sans discrimination, et précise notamment que les États doivent prendre les mesures appropriées pour éliminer la discrimination pratiquée à l'égard des femmes rurales et garantir leur droit au logement, d'une part, et veiller à ce que les femmes bénéficient d'un accès égal à la justice et de droits égaux à la propriété, sans discrimination, pour tout ce qui concerne les questions relatives au mariage et aux rapports familiaux, d'autre part⁴².

49. Comme il a été souligné dans les rapports des titulaires du mandat et dans les contributions recueillies aux fins de l'établissement du présent rapport, les femmes de toutes les régions du monde se heurtent souvent à une discrimination croisée et multiple fondée sur la situation économique, le handicap, la race ou l'origine ethnique, la possession de documents et sur d'autres motifs interdits. Au Brésil, par exemple, les ménages dirigés par des femmes représentent 60 % de l'ensemble des ménages aux prises avec les répercussions des pénuries de logements, et la majorité d'entre eux sont dirigés par des femmes afro-brésiliennes⁴³. On estime que le pourcentage des ménages dirigés par des femmes afro-brésiliennes ayant des enfants de moins de 14 ans qui vivent en dessous du seuil de pauvreté est de 63 %, soit le double de la moyenne nationale.

50. Malgré l'attention soutenue portée aux dimensions de genre du droit à un logement convenable et à la non-discrimination, les femmes se heurtent toujours à une discrimination persistante et multiforme quand il s'agit d'exercer leur droit au logement. La discrimination fondée sur le genre dont sont victimes les femmes se traduit souvent par des difficultés d'accès à des logements locatifs privés, à la propriété et à l'héritage et par une sécurité d'occupation moindre. Les femmes sont aussi plus souvent exposées au sans-abrisme, aux expulsions et à des conditions de logement inadéquates. En Argentine, par exemple, une enquête nationale réalisée en 2018 a révélé que 25 % des mères avaient été victimes de discrimination dans l'accès à un logement locatif⁴⁴. En Afrique du Sud, il a été signalé que la charge de persuasion repose souvent sur les femmes lorsqu'il s'agit de redistribuer les biens après un divorce⁴⁵.

51. De manière plus générale, les données recueillies dans les différentes régions du monde montrent qu'un nombre disproportionné de femmes vivent dans des conditions de logement inadéquates. Une analyse fondée sur des données provenant de 59 pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire d'Amérique latine et des Caraïbes, d'Asie centrale et méridionale et d'Afrique subsaharienne montre que dans 80 % des pays étudiés, les femmes sont surreprésentées dans les bidonvilles urbains situés dans des zones coupées des services essentiels. L'analyse révèle aussi que les inégalités fondées sur le genre, qui limitent les droits des femmes au logement et à la propriété des biens, sont à l'origine de ce phénomène⁴⁶.

⁴¹ Voir, entre autres, [E/CN.4/2006/118](#) et [A/HRC/19/53](#).

⁴² Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 1, 14 (par. 2), 15 (par. 2) et 16 (par. 1).

⁴³ Contribution de Zero Eviction Campaign (Brésil).

⁴⁴ Contribution de Inquilinos Agrupados de la Ciudad de Buenos Aires.

⁴⁵ Contribution du Legal Resources Centre (Afrique du Sud).

⁴⁶ Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) et ONU-Habitat, « Harsh realities: marginalized women in the cities of the developing world », 2019.

E Minorités raciales et ethniques

52. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale reconnaît le droit à l'égalité dans l'exercice du droit au logement, sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique. Elle exige des États parties qu'ils condamnent la ségrégation raciale et l'apartheid et s'engagent à prévenir, à interdire et à éliminer sur les territoires relevant de leur juridiction toutes les pratiques de cette nature⁴⁷. La Déclaration et le Programme d'action de Durban reconnaissent en outre que la persistance du racisme, de la discrimination raciale et de la xénophobie contribue au fait que certaines populations sont privées depuis longtemps de l'accès dans des conditions d'égalité à l'éducation, aux soins de santé et au logement, notamment. Les États sont invités à prendre des mesures appropriées pour prévenir la discrimination raciale en matière de logement, y compris la discrimination multiple, et à adopter des mesures positives visant à promouvoir l'accès des personnes et des groupes à un logement convenable⁴⁸.

53. La marginalisation et l'exclusion de personnes et de groupes au nom de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique sont les principales formes de discrimination qui ont conduit à la ségrégation sociospatiale et à la discrimination en matière de logement et qui persistent à ce jour. Les vestiges du racisme structurel et institutionnel qui subsistent dans les politiques de logement et les politiques foncières appliquées par les États, les facteurs politiques et institutionnels, les pratiques discriminatoires des acteurs privés et les stéréotypes, préjugés et partis pris raciaux largement répandus ont tous contribué aux inégalités structurelles observées dans la réalisation du droit à un logement convenable.

54. Dans les différentes régions du monde, la discrimination en matière de logement dont sont victimes certains groupes sur la base de la race, de la couleur ou de l'origine nationale ou ethnique se manifeste par une exposition disproportionnée à des conditions de logement inadéquates, une vulnérabilité accrue aux expulsions, des obstacles à l'accession à la propriété et aux possibilités de location et, dans de nombreux États, le maintien des politiques de ségrégation directe et indirecte. À cet égard, le Rapporteur spécial se dit gravement préoccupé par la discrimination et la ségrégation systémiques persistantes en matière de droit au logement que vivent et rapportent des groupes particulièrement vulnérables, notamment les communautés roms en Europe et en Asie, les citoyens et résidents palestiniens en Israël et en Cisjordanie et les personnes d'ascendance africaine et moyen-orientale en Europe, aux États-Unis et dans d'autres pays riches.

55. Dans un rapport publié en 2018 intitulé « Being Black in the EU »⁴⁹, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne explique en quoi la discrimination raciale et l'exclusion sociale compromettent l'accès au logement des personnes d'ascendance africaine : 84 % des personnes interrogées ont cité la couleur de peau comme le motif principal de la discrimination dont elles ont été victimes lorsqu'elles cherchaient un logement ; 45 % ont déclaré vivre dans un logement surpeuplé, contre 17 % de la population générale de l'Union européenne ; 15 % étaient propriétaires de leur logement, contre 70 % des habitants de l'Union européenne.

⁴⁷ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, art. 3 et 5 (par. 3).

⁴⁸ A/CONF.189/12, par. 33, 49 et 100.

⁴⁹ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Being Black in the EU: Second European Union Minorities and Discrimination Survey*, résumé, Vienne, Office des publications de l'Union européenne, 2019.

VI. Mesures générales et mesures spéciales visant à lutter contre la discrimination systémique dans le droit au logement

56. En vertu du droit international des droits de l'homme, les États doivent garantir la non-discrimination et l'égalité réelle, l'objectif étant de lutter contre la discrimination systémique en adoptant des mesures générales et spéciales, y compris des mesures d'action positive. Le terme « mesures » renvoie à l'ensemble des instruments législatifs, exécutifs, administratifs, budgétaires et réglementaires mis en place à tous les niveaux de l'État (national, local ou régional) ou conçus par des fournisseurs de logements et des organismes qui s'occupent de ces questions, ainsi qu'aux plans, politiques, programmes et régimes préférentiels en faveur des groupes défavorisés qui sont mis en place dans le domaine du logement⁵⁰.

A. Mesures générales (mesures législatives comprises)

57. Les États sont tenus de prendre des mesures législatives visant à lutter contre la discrimination fondée sur les motifs interdits par le droit international des droits de l'homme et de mettre en place des mécanismes efficaces, judiciaires ou non, permettant de faire respecter ces droits. De nombreux États ont ainsi adopté des mesures à cet égard (aux niveaux constitutionnel, législatif et exécutif) pour interdire aux acteurs publics et, plus rarement, aux acteurs privés de faire preuve de discrimination. Aux États-Unis, par exemple, la loi sur le logement équitable (*Fair Housing Act*) adoptée dans les années 1960 visait à interdire la discrimination par des acteurs publics et privés dans la fourniture d'un logement et l'accès au logement. Il est cependant admis qu'elle n'a pas été appliquée strictement⁵¹. De nombreux pays, dont l'Australie, le Canada et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, ont adopté des lois similaires visant à interdire la discrimination par des acteurs publics et privés. Les administrations locales peuvent également mettre en place des programmes de lutte contre la discrimination. À Berlin, par exemple, la municipalité a lancé la campagne « des loyers justes pour une vie juste » afin de surveiller la discrimination sur le marché du logement locatif et d'offrir une aide en ce qui concerne l'accès au logement⁵².

58. Cependant, un nombre important de pays, dont les pays d'Asie et d'Afrique qui s'urbanisent le plus rapidement, ne disposent pas de mesures législatives ou constitutionnelles interdisant la discrimination dans l'accès au logement ou dans l'exercice d'autres droits économiques, sociaux et culturels. Par conséquent, la loi n'interdit pas aux bailleurs privés, aux propriétaires et aux autres acteurs privés du secteur du logement, ainsi qu'à de nombreux organismes publics qui s'occupent des questions de logement, d'adopter des pratiques discriminatoires. Même dans les pays dotés de constitutions modernes, comme l'Afrique du Sud, où les normes constitutionnelles interdisant la discrimination s'appliquent aussi bien sur le plan vertical qu'horizontal (c'est-à-dire qu'elles s'appliquent aussi aux acteurs privés), ces dispositions sont souvent mal comprises et de nombreux acteurs privés continuent d'opérer des discriminations. Il existe néanmoins des lois⁵³ et des décisions de

⁵⁰ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 32 (2009) sur la signification et la portée des mesures spéciales dans la Convention, par. 13.

⁵¹ Au sujet de l'expérience américaine, voir Ingrid Gould Ellen et Justin Peter Steil (dir.), *The Dream Revisited: Contemporary Debates about Housing, Segregation and Opportunity in the Twenty-First Century*, New York, Columbia University Press, 2019.

⁵² Voir la contribution de l'Allemagne.

⁵³ Voir par exemple Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, *Equality Act 2010*. Voir également la règle intitulée *Affirmatively Furthering Fair Housing*, qui est appliquée aux États-Unis et dont il est question ci-après.

justice⁵⁴ qui offrent des modèles éprouvés lorsqu'il s'agit de prévenir la discrimination publique et privée en matière de logement. Dans certains États, les organismes de lutte contre les discriminations, les organes nationaux chargés des droits de l'homme et les bureaux de médiateurs s'occupent activement des questions de discrimination en matière de logement : ces entités peuvent aussi jouer un rôle important dans la promotion des mesures de lutte contre ce type de discrimination.

59. On observe cependant toujours d'importantes lacunes dans la réglementation applicable aux fournisseurs et aux propriétaires de logements privés. Malheureusement, les lois sur l'égalité⁵⁵ adoptées dans certains pays ou les décisions de justice⁵⁶ qui y sont prises permettent encore à un propriétaire de refuser de louer un logement ou une chambre à une personne appartenant à autre groupe que le sien s'il vit sur le même terrain ou dans le même appartement. On peut avoir des préférences et vouloir être libre de choisir le colocataire avec qui l'on partagera son logement sans qu'il s'agisse pour autant de discrimination, mais on doit toutefois se demander s'il est admissible qu'un propriétaire refuse catégoriquement de louer à des personnes appartenant à un groupe différent lorsqu'il partage seulement certains espaces (un escalier ou un jardin commun, par exemple) avec les locataires et que l'immeuble comporte plusieurs unités de logement distinctes.

B. Mesures spéciales

60. Les mesures spéciales tiennent compte des besoins des groupes de population qui sont en butte à des préjugés hérités de l'histoire ou tenaces et elles peuvent de ce fait jouer un rôle particulièrement important dans la lutte contre la discrimination systémique. L'application du principe de non-discrimination exige en effet la prise en compte des différentes caractéristiques des groupes⁵⁷.

61. De nombreux États ont mis de l'avant des politiques, plans et programmes visant à faire progresser l'égalité dans l'accès au logement et dont on peut s'inspirer pour déterminer quelles sont les mesures positives qui peuvent contribuer à réduire et à éliminer la discrimination dans l'exercice du droit à un logement convenable. En termes généraux, les mesures prises aux niveaux national et local dont il est question ici visent à promouvoir l'égalité et la non-discrimination de groupes particuliers en ce qui concerne l'accès à un logement social ou public abordable ainsi que la location et l'accession à la propriété sur le marché du logement privé. Elles montrent de quelle

⁵⁴ La décision rendue le 1^{er} octobre 2010 par la Cour suprême d'appel de l'Afrique du Sud dans l'affaire *The Curators Ad Litem to Certain Potential Beneficiaries of Emma Smith Educational Fund c. The University of KwaZulu-Natal and Others* (n° 510/09) a invalidé un testament dans lequel figuraient des clauses restrictives liées à la race en invoquant les valeurs constitutionnelles de non-discrimination et d'égalité.

⁵⁵ En Allemagne, par exemple, la loi générale sur l'égalité de traitement ne s'applique pas aux propriétaires privés qui louent moins de 50 unités d'habitation et admet des exceptions lorsqu'il est question de « maintenir des structures sociales stables et un système d'habitat équilibré ainsi que des conditions économiques, sociales et culturelles équilibrées ». Ces dispositions ont été critiquées à plusieurs reprises par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, qui estime qu'elles ne sont pas conformes au droit international des droits de l'homme. Voir [CERD/C/DEU/CO/18](#), par. 17 ; [CERD/C/DEU/CO/19-22](#), par. 12.

⁵⁶ Voir, par exemple, l'arrêt rendu le 14 avril 2005 par la Cour suprême de l'Inde dans l'affaire *Zoroastrian Cooperative Housing Society and Another c. District Registrar Cooperative Societies and Others*. La Cour a confirmé la validité des règlements d'une société de logement parsie qui interdisait la vente de propriétés à des non-Parsis. Elle a invoqué le droit fondamental des Parsis à la liberté d'association et le droit des minorités à préserver leur culture et elle a refusé d'appliquer les principes constitutionnels aux actes contractuels privés.

⁵⁷ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 32 (2009), par. 8.

façon les différentes échelles et les différents niveaux institutionnels de gouvernance peuvent faire progresser divers types de mesures positives.

1. Mesures adoptées au niveau national

62. Au niveau national, certains États ont adopté des mesures spéciales visant à élargir l'accès au logement des groupes vulnérables. En Colombie, par exemple, le Ministère du logement a mis en place, en collaboration avec d'autres acteurs, un programme visant à faciliter l'accès des migrants à des logements abordables en proposant des allocations-logement temporaires aux familles migrantes vulnérables dans les villes ayant les plus grandes concentrations de ce type de population⁵⁸. Au Chili, l'État s'est employé à améliorer l'accès au logement de certains groupes vulnérables par des accords de collaboration conclus entre le Ministère du logement et d'autres ministères ou organismes publics, l'objectif étant de faciliter l'accès des groupes vulnérables aux allocations-logement et aux programmes d'aide au logement⁵⁹. Aux États-Unis, le gouvernement fédéral a récemment pris des mesures exécutives pour instaurer de nouveau la réglementation fédérale intitulée *Affirmatively Furthering Fair Housing Rule*⁶⁰, qui contribue activement à réduire la discrimination en matière de logement en exigeant des juridictions locales qui reçoivent des fonds fédéraux de recenser les obstacles à l'accès équitable au logement et d'établir des plans pour les éliminer.

2. Mesures adoptées au niveau local

63. Certains gouvernements locaux ont aussi mis de l'avant des mesures spéciales visant à lutter contre la discrimination en matière de logement. En raison du rôle de premier plan qu'elles jouent lorsqu'il s'agit de réglementer l'utilisation des terres et le secteur locatif du logement, les juridictions locales peuvent contribuer de manière significative à la lutte contre la discrimination et à la promotion d'un accès équitable au logement. À Barcelone, en Espagne, un bureau de lutte contre la discrimination a été créé au niveau municipal pour surveiller la discrimination, y compris celle qui concerne le logement, en collaboration avec des groupes de la société civile⁶¹. Il a été constaté que plusieurs résidents portant un nom de famille étranger avaient été victimes de discrimination de la part de propriétaires sur le marché immobilier privé et une campagne de sensibilisation a été lancée pour aborder cette question. À Buenos Aires, la Defensoría del Pueblo de la Nación, l'institution nationale des droits de l'homme, joue un rôle central dans l'accès à la justice dans les cas de discrimination en matière de logement. Elle adopte des mesures spéciales pour mieux répondre aux besoins des groupes vulnérables, par exemple en appuyant de manière proactive les résidents en cours de réinstallation de façon à veiller à ce que des solutions de logement adéquates soient fournies et en faisant l'inventaire des besoins particuliers des personnes en situation de sans-abrisme au moyen d'un recensement réalisé à l'échelle de la ville⁶². La municipalité française de Villeurbanne fait quant à elle partie de l'Association nationale des villes et territoires accueillants et accorde la priorité à des programmes visant à promouvoir l'inclusion des migrants. Ces programmes

⁵⁸ Témoignage donné le 30 avril 2021 par le Gouvernement colombien à l'occasion d'une consultation publique réunissant des États, des organisations internationales et des entités des Nations Unies.

⁵⁹ Voir la contribution du Ministère chilien du logement et de l'urbanisme.

⁶⁰ Joseph R. Biden, Jr, Président des États-Unis d'Amérique, « Memorandum on redressing our nation's and the federal government's history of discriminatory housing practices and policies », 26 janvier 2021.

⁶¹ Témoignage donné le 14 mai 2021 par la municipalité de Barcelone à l'occasion d'une consultation publique avec les gouvernements locaux et régionaux.

⁶² Contribution du Ministerio Público de la Defensa del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentine).

concernent notamment l'hébergement d'urgence des migrants, la surveillance des faits de discrimination, y compris en matière de logement, et l'appui aux victimes de discrimination pour ce qui est de l'accès à la justice⁶³.

VII. Accès à la justice et à des voies de recours

64. Les victimes de discrimination en matière de logement ont besoin de recours utiles qui leur permettent notamment de lutter contre la discrimination systémique dans ce domaine. Les personnes et les communautés qui subissent des discriminations en matière de logement doivent pouvoir avoir accès à la justice, certes, mais il se peut aussi qu'elles aient besoin plus largement de recours judiciaires ou de recours fondés sur des politiques. Il peut notamment s'agir de mesures spéciales conçues pour surmonter la discrimination structurelle subie par des groupes particuliers.

65. En vertu de l'obligation qui leur incombe d'assurer l'égalité et la non-discrimination, les États doivent garantir l'efficacité des enquêtes relatives aux allégations de discrimination en matière de logement menées par des organismes indépendants. Ils doivent aussi offrir aux victimes des moyens suffisants d'obtenir une indemnisation et des garanties de non-répétition.

66. Les États devraient également veiller à ce que la discrimination exercée par des acteurs privés dans le domaine du logement fasse l'objet de sanctions appropriées qui soient suffisamment sévères pour avoir un effet dissuasif efficace. Les mesures législatives ou les mesures de politique générale permettent de répondre à la plupart des actes commis par des acteurs privés qui entraînent une discrimination, sans qu'il soit nécessaire que les victimes fassent appel à la justice.

67. La responsabilité de la justice dans ce domaine n'incombe pas aux seuls tribunaux. Comme il a été mentionné dans un rapport établi par la précédente titulaire du mandat ([A/HRC/40/61](#)), le meilleur moyen de garantir l'accès à la justice en tant que moyen de réalisation du droit à un logement convenable est de faire en sorte que les victimes de discrimination en matière de logement aient accès facilement à un éventail de mécanismes administratifs, non judiciaires et judiciaires aux niveaux local, national ou international. Lorsque les mécanismes non judiciaires n'offrent pas de recours utiles, les victimes devraient pouvoir saisir le système de justice formel.

A. Mécanismes non judiciaires

68. Les médiateurs, les organismes de lutte contre les discriminations qui œuvrent aux niveaux local et national, les services juridiques des syndicats de locataires et les institutions nationales des droits de l'homme devraient jouer un rôle important dans la lutte contre les diverses formes de discrimination en matière de logement. Ils peuvent recevoir les plaintes et conseiller les victimes, servir de médiateurs entre les locataires, les propriétaires, les organismes de crédit et les institutions publiques et négocier des arrangements à l'amiable. Les services offerts par ces entités devraient être accessibles à faible coût et être mis gratuitement à la disposition des personnes ayant un revenu nul ou très faible.

69. Il est important que les organismes de lutte contre les discriminations aient également pour mandat d'examiner tous les motifs de discrimination interdits par le droit international des droits de l'homme. Ils devraient être en mesure d'évaluer les plaintes collectives en plus de celles qui émanent de particuliers. Ils devraient aussi

⁶³ Témoignage donné le 14 mai 2021 par l'adjointe au maire de Villeurbanne à l'occasion d'une consultation publique avec les gouvernements locaux et régionaux.

avoir compétence pour entreprendre de leur propre chef des études et des rapports, l'objectif étant de recenser et d'éliminer les formes particulières et systémiques de discrimination en matière de logement et de soumettre des recommandations aux parlements et aux gouvernements locaux, régionaux ou nationaux à cet égard. Au Canada, par exemple, la fonction de défenseur fédéral du logement a été créée par la loi de 2019 sur la stratégie nationale sur le logement. Le titulaire ou la titulaire peut recevoir les observations de particuliers et de groupes sur les problèmes systémiques en matière de logement et soumettre des conclusions et des recommandations au Gouvernement.

70. Les mécanismes non judiciaires peuvent également jouer un rôle important lorsqu'il s'agit de renseigner les locataires, les propriétaires, les communautés marginalisées et les autres acteurs du secteur du logement sur leurs droits et leurs obligations, de sensibiliser le public et de faire un suivi indépendant des faits de discrimination en matière de logement. Par exemple, en Allemagne, l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination a enquêté sur la discrimination raciale sur le marché national du logement. Elle a aussi mené une campagne de sensibilisation du public et publié à l'intention des locataires, des propriétaires et des bureaux de conseil sur la discrimination en matière de logement un guide sur le cadre juridique national et les mécanismes de plainte et d'intervention existants.

B. Mécanismes judiciaires

71. Finalement, les victimes de discrimination en matière de logement doivent aussi pouvoir obtenir justice dans le cadre du système de justice formel. Or, même dans les pays qui disposent d'une législation antidiscrimination bien établie, les tribunaux n'ont pas entendu beaucoup d'affaires en lien avec la discrimination en matière de logement.

72. Par exemple, en France, l'organisme national de lutte contre les discriminations a rapporté qu'en 10 ans, seule une dizaine d'affaires relatives à la discrimination dans l'accès au logement social avaient été portées devant les tribunaux et que les plaignants avaient obtenu gain de cause dans deux affaires seulement⁶⁴. En Afrique du Sud et aux États-Unis, où il existe pourtant des voies de recours contre la discrimination, comme indiqué précédemment, le bilan de la lutte contre la discrimination en matière de logement dans le domaine de la justice est inégal et décevant. Dans d'autres pays, comme l'Inde ou Israël, les interventions judiciaires ont largement contribué à l'émergence et à la persistance de la discrimination⁶⁵.

73. Plusieurs raisons permettent d'expliquer cette triste réalité mondiale : souvent, les victimes de discrimination en matière de logement n'ont pas les ressources nécessaires pour demander réparation devant les tribunaux, hésitent à demander justice par manque de confiance ou ont de la difficulté à prouver qu'elles ont effectivement subi une discrimination fondée sur un motif interdit. Il arrive aussi que

⁶⁴ Voir la contribution du Défenseur des droits.

⁶⁵ Voir Balakrishnan Rajagopal, « Pro-human rights but anti-poor? A critical evaluation of the Indian Supreme Court from a social movement perspective », *Human Rights Review*, vol. 18, n° 3, 2007 ; Gautam Bhan, *In the Public's Interest: Evictions, Citizenship and Inequality in Contemporary Delhi*, Athens (Georgia), University of Georgia Press, 2016 ; D. Asher Ghertner, *Rule by Aesthetics: World-Class City Making in Delhi*, New York, Oxford University Press, 2015 ; Alexandre Kedar, Ahmad Amara et Oren Yiftachel, *Emptied Lands: A Legal Geography of Bedouin Rights*, Stanford (Californie), Stanford University Press, 2018. Voir également les contributions d'Adalah, du BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, du Housing and Land Rights Network – Habitat International Coalition et de Vrinda Grover, avocate à la Cour suprême de l'Inde.

la perspective de subir des représailles, la longueur et le caractère fastidieux des démarches à entreprendre et les rares succès obtenus les découragent de chercher à obtenir justice en passant par le système de justice formel. Au lieu d'engager une bataille devant les tribunaux, les victimes choisissent souvent de concentrer leurs efforts sur la recherche d'un autre logement. Les faits de discrimination en matière de logement continuent donc de se produire en toute impunité.

C. Mécanismes internationaux

74. Les mécanismes de plaintes régionaux et internationaux n'ont jusqu'à présent apporté qu'une aide limitée aux victimes de discrimination en matière de logement. Cela s'explique notamment par le fait que de nombreux États n'ont pas encore accepté que les organes internationaux chargés des droits de l'homme, comme le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, reçoivent des plaintes émanant de particuliers. Plusieurs affaires relatives au droit au logement ont été examinées dans le cadre du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui offre aux particuliers la possibilité de déposer des plaintes après épuisement des recours internes, mais ce protocole n'a été ratifié à ce jour que par 26 États.

75. La procédure de communication du Rapporteur spécial continue d'offrir une voie essentielle aux victimes de discrimination en matière de logement. Il convient toutefois de noter que les possibilités d'obtenir une réparation effective par cette voie sont très limitées. Le Rapporteur spécial peut signaler des cas de discrimination aux gouvernements concernés et à d'autres parties prenantes, comme des entreprises commerciales. Cependant, compte tenu de son vaste mandat et de ses capacités limitées, il peut seulement intervenir dans quelques affaires sélectionnées en raison de leur gravité ou de leur caractère systémique ou stratégique. Ni les organes conventionnels des droits de l'homme des Nations Unies ni le Rapporteur spécial ne disposent de pouvoirs de contrainte qui leur permettraient de garantir que les victimes bénéficient effectivement d'un recours utile.

76. Au niveau régional, le système interaméricain, avec ses recours en *amparo* prévus au paragraphe 1 de l'article 25 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme⁶⁶, ou le Comité européen des droits sociaux offrent des voies possibles pour l'examen des plaintes relatives à des faits de discrimination en matière de logement qui sont de nature systémique.

77. Dans la plupart des cas, toutefois, les autorités nationales n'ont aucune obligation de mettre en œuvre les décisions et les recommandations formulées dans le cadre des procédures internationales de plainte. Le fait qu'un principe fondamental comme celui de la non-discrimination ne puisse être appliqué de manière efficace en droit ou en pratique après autant de décennies en dit long sur l'efficacité du système des droits de l'homme.

VIII. Recommandations aux États et aux autres acteurs

78. Le Rapporteur spécial recommande que les États, les autorités régionales et locales et les autres autorités publiques ainsi que les fournisseurs de logements publics et privés prennent les mesures suivantes, selon qu'il convient :

⁶⁶ Voir aussi Cour interaméricaine des droits de l'homme, avis consultatif OC-9/87, 6 octobre 1987, par. 23.

a) Adopter une législation complète permettant de lutter contre la discrimination qui couvre tous les groupes protégés, dont les femmes, les enfants, les personnes handicapées, les personnes LGBTQI+, les migrants, les personnes déplacées dans leur propre pays, les réfugiés, les étrangers, les personnes issues de minorités et de groupes raciaux, ethniques ou religieux, les personnes vivant dans une situation de sans-abrisme ou dans des établissements informels ; et interdire toute forme de discrimination liée au droit à un logement convenable par toutes les entités publiques et privées, y compris les organismes de crédit et les fournisseurs de logements publics et privés ;

b) Revoir la législation existante en matière de logement, de location, de terrains et de bâtiments, d'urbanisme et de zonage, la législation sociale, la législation applicable aux banques et celle qui concerne l'enregistrement de la population, ainsi que les règlements connexes, l'objectif étant de prévenir et d'interdire la discrimination relative à tous les aspects du droit à un logement convenable en vertu du droit international des droits de l'homme ;

c) Mettre en place aux niveaux local, régional et national des mécanismes non judiciaires accessibles et dotés de ressources suffisantes (organismes de lutte contre les discriminations, médiateurs, institutions nationales de défense des droits humains, défenseurs des droits au logement, etc.) ayant compétence pour enquêter sur les plaintes individuelles et collectives liées à des faits de discrimination en matière de logement, y compris ceux qui relèvent de formes systémiques de discrimination dans ce domaine. Ces mécanismes seraient en outre chargés de faire un suivi de la discrimination en matière de logement en réalisant des analyses statistiques et des enquêtes ou en utilisant d'autres moyens, de formuler des recommandations visant à éliminer la discrimination en matière de logement et de fournir des conseils juridiques et des recours effectifs aux personnes qui en sont victimes. Ces entités devraient en outre avoir compétence pour renvoyer les cas de discrimination en matière de logement devant les tribunaux, qui doivent être dotés de pouvoirs suffisants. Si de tels organismes existent déjà, il convient de renforcer leurs compétences et de leur affecter davantage de ressources pour leur permettre de remplir leur rôle ;

d) Recueillir et publier régulièrement des données sur le logement et la discrimination en matière de logement ventilées en fonction de divers éléments, à savoir l'âge, le sexe, le niveau de revenu, la race, le handicap, l'origine ethnique, la religion, la nationalité, l'appartenance à une minorité, l'orientation sexuelle, le lieu de résidence, le statut migratoire (personne déplacée, réfugié ou résident), la situation en matière de logement (par exemple sans-abri, logement formel ou informel, locataire ou propriétaire) et l'appartenance à tout autre groupe pertinent, l'objectif étant de surveiller la discrimination en matière de logement, y compris en ce qui concerne l'habitabilité, la capacité de paiement, la facilité d'accès, l'existence de services, la sécurité légale d'occupation et l'accès à la justice et à des voies de recours ;

e) Veiller à faire participer les groupes touchés par la discrimination en matière de logement ou qui risquent de l'être à la collecte des données de façon à ce qu'elles reflètent l'expérience de ces groupes, et faire en sorte que les propositions issues de l'analyse tiennent compte des points de vue de ces groupes quant à la manière dont la discrimination en matière de logement dont ils sont victimes pourrait être surmontée ;

f) Mettre en place des mécanismes appropriés d'indemnisation et de réparation pour les victimes de discrimination en matière de logement, en particulier celles qui appartiennent à des groupes traditionnellement marginalisés ;

g) Surveiller et recenser régulièrement tous les actes de discrimination systémique en matière de logement et adopter des politiques et des mesures spéciales aux niveaux national, régional et local pour éliminer cette discrimination, conformément au droit international des droits de l'homme ;

h) Veiller à ce que le personnel des syndicats de locataires, des associations de protection des consommateurs et des autres bureaux de conseil publics et privés soit suffisamment formé et équipé pour offrir aux victimes de discrimination en matière de logement une protection sociale et des conseils juridiques utiles ;

i) Veiller à ce que la législation en matière de logement et la législation antidiscrimination prévoient des amendes et des sanctions suffisamment dissuasives contre les autorités publiques et les entités privées (y compris les fournisseurs de logements publics et privés) qui se rendent coupables de discriminations en matière de logement ;

j) Offrir aux organes judiciaires et administratifs, aux services d'urbanisme et aux entités privées qui opèrent dans le secteur du logement, comme les agents immobiliers, des formations sur les dispositions et les éléments fondamentaux des lois et des politiques visant à lutter contre la discrimination, dont les normes internationales relatives aux droits humains, afin d'encourager l'application des lois de manière équitable et indépendante ;

k) Entreprendre des campagnes visant à sensibiliser le grand public au principe de non-discrimination dans la fourniture de logements et de services connexes, l'accent étant mis sur les groupes traditionnellement marginalisés qui risquent plus particulièrement de subir une discrimination en matière de logement.
