

Fiche d'information No.21 - Le droit à un logement convenable

- Introduction: la Charte internationale des droits de l'homme
- Réaliser les droits économiques, sociaux et culturels
- En quoi le logement concerne-t-il les droits de l'homme ?
- Le statut juridique du droit au logement
- Le droit de tous au logement
- Droit au logement et non-discrimination
- Les droits des femmes en matière de logement
- Les droits des enfants en matière de logement
- Les droits des travailleurs migrants en matière de logement
- Les droits de tous les travailleurs en matière de logement
- Les droits des réfugiés en matière de logement
- Les droits des peuples autochtones en matière de logement
- Le droit au logement et les autres droits : une relation souvent méconnue
- Clarifier les obligations des gouvernements
- Autres initiatives
- Les obligations de la communauté internationale
- Les composantes du droit au logement
- Surveillance du droit à un logement convenable
- Surveillance par Habitat
- Surveillance par les organismes des Nations Unies chargés des droits de l'homme
- Pour que le droit au logement puisse être évoqué en justice
- Violations du droit au logement
- Le droit au logement : quel recours ?
- Les organisations non gouvernementales et le droit au logement
- Annexes
 - I. Sources juridiques du droit au un logement convenable dans le droit international relatif aux droits de l'homme
 - II. Directives révisées concernant la forme et le contenu des rapports que les Etats parties doivent présenter conformément aux articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
 - III. Observation générale n° 4
 - IV. Organisations non gouvernementales s'occupant du droit au logement
 - V. Bibliographie

Introduction: la Charte internationale des droits de l'homme

La Charte internationale des droits de l'homme est la clé de voûte de l'action menée par l'Organisation des Nations Unies pour protéger et promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales. La Charte se compose de trois instruments:

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

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

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966).

Ces trois instruments définissent et énoncent les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Ils constituent le fondement de plus de cinquante autres instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme: conventions, déclarations, ensembles de règles et de principes, etc.

Les Pactes sont des instruments juridiques internationaux, ce qui veut dire que les Etats Membres de l'ONU, en devenant parties à un pacte ou autre instrument, par ratification ou adhésion, acceptent d'importantes obligations qui leur sont ainsi imposées en droit.

Les Etats parties s'engagent de leur plein gré à harmoniser leur législation, leurs politiques et leurs pratiques avec les obligations internationales qui leur incombent.

En ratifiant ces instruments ou autres textes qui les lient, les Etats deviennent responsables devant leurs propres ressortissants, devant les autres Etats parties aux mêmes instruments et devant l'ensemble de la communauté internationale, parce qu'ils s'engagent solennellement à assurer le respect et l'exercice effectif des droits et libertés inscrits dans ces textes. Plusieurs grands traités internationaux relatifs aux droits de l'homme imposent aussi aux Etats parties de présenter régulièrement des rapports sur les mesures qu'ils ont prises pour garantir la réalisation de ces droits, ainsi que sur les progrès accomplis dans cette voie.

La présente fiche d'information traite des fondements, des incidences et du contenu d'un droit particulier que l'on retrouve dans nombre de textes juridiques internationaux, notamment dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Déclaration universelle, à savoir le droit de tous à un logement convenable. Ces dernières années, toute une série de faits nouveaux importants concernant ce droit sont survenus au sein des divers organes des Nations Unies qui s'occupent des droits de l'homme. Ces questions, entre autres, sont examinées ci-après.

Réaliser les droits économiques, sociaux et culturels

Il existe certes deux Pactes qui garantissent chacun une série distincte de droits de l'homme, mais le principe de l'interdépendance et du caractère indivisible de tous ces droits est admis de longue date et constamment réaffirmé. Concrètement, ce principe signifie que le respect des droits civils et politiques est inséparable de l'exercice effectif des droits économiques, sociaux et culturels et que, inversement, un véritable développement économique et social suppose l'exercice des droits civils et politiques qui permettent de participer à ce processus. Interdépendance et indivisibilité, tel est le principe de base qui sous-tend la conception que les Nations Unies se font des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il n'en demeure pas moins que cette complémentarité positive des différents droits de l'homme - en vertu de laquelle tous ces droits devraient être traités sur un pied d'égalité, en droit et dans les faits - s'est avérée difficile à mettre en oeuvre dans la pratique. Aucun droit de l'homme n'est tel que son application ne pose aucune difficulté, mais c'est en matière de droits économiques, sociaux et culturels que les problèmes se sont avérés particulièrement difficiles à résoudre. Ces difficultés, et la relation directe entre les droits de l'homme et le développement, ont amené l'ONU à s'intéresser de plus en plus aux droits économiques, sociaux et culturels et aux moyens d'une action concertée de la communauté internationale qui garantirait leur réalisation.

Les organismes des Nations Unies qui s'occupent des droits de l'homme ont pris ces dernières années un certain nombre de mesures concrètes en vue de l'application effective des droits économiques, sociaux et culturels. Il s'agit, notamment, de la création, en 1987, du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (voir Fiche d'information No 16); de la désignation par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités de rapporteurs spéciaux chargés de questions telles que le droit

à une alimentation suffisante, la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, l'extrême pauvreté et la promotion de la réalisation du droit à un logement convenable.

Les droits de l'homme sont présents dans tous les domaines d'activité de l'ONU, et plusieurs institutions spécialisées, notamment l'Organisation internationale du Travail (OIT) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), s'occupent depuis des décennies de sujets se rapportant à ces droits. Et de plus en plus nombreux sont les autres organismes des Nations Unies qui commencent à introduire la perspective des droits de l'homme dans leurs programmes de travail respectifs. Il y a lieu de mentionner plus particulièrement à cet égard le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Toutes ces évolutions ont facilité la sensibilisation de l'ONU à ces droits et renforcé l'attention qu'elle leur porte. Le droit à un logement convenable est l'un des droits économiques, sociaux et culturels qui ont ainsi bénéficié d'une attention et d'un effort de promotion accrus, et ce, non seulement de la part des organes qui s'occupent des droits de l'homme mais aussi de la part du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat). Au départ, il y a eu l'application de la Déclaration de Vancouver sur les établissements humains publiée en 1976, puis la proclamation de l'Année internationale du logement des sans-abri (1987) et l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies, en 1988, de la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000.

En quoi le logement concerne-t-il les droits de l'homme?

L'on pourrait s'étonner à première vue qu'un sujet comme le logement puisse constituer un enjeu en termes de droits de l'homme. Il suffit pourtant d'observer un tant soit peu le droit international ou les législations nationales, et de penser à tout ce qu'un lieu où l'on peut vivre en sécurité peut représenter pour la dignité, la santé physique et mentale et la qualité générale de la vie de tout être humain, pour commencer à entrevoir toutes les répercussions du logement sur le plan des droits de l'homme. Disposer d'un logement convenable est universellement considéré comme l'un des besoins les plus fondamentaux de la personne humaine.

Or, selon les estimations du Centre des Nations Unies pour les établissements humains, aussi important que ce besoin d'un logement convenable puisse être pour tous, plus d'un milliard de personnes, partout dans le monde, seraient mal logées, et ceux qui peuvent être qualifiés de sans-abri seraient plus de 100 millions.

Etre desservi en eau potable et disposer de moyens adéquats d'assainissement sont deux autres nécessités fondamentales directement liées au logement. Il ressort des statistiques de l'Organisation mondiale de la santé que 1,2 milliard d'habitants des pays en développement n'auraient pas accès à l'eau potable et 1,8 milliard ne disposeraient pas de moyens d'assainissement convenables (OMS, Bilan de la Décennie, 1990). Ces chiffres donnent une idée de l'ampleur de l'action qui s'impose à l'échelle mondiale pour concrétiser le droit à un logement convenable.

L'Année internationale du logement des sans-abri (1987) a facilité la sensibilisation de l'opinion publique à la question du logement et aux problèmes qui s'y rattachent, des problèmes qui continuent de se poser partout dans le monde. L'Année a trouvé son prolongement dans la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000, qui a conféré aux

enjeux du logement un relief nouveau, et aux droits y relatifs une place plus prééminente que jamais dans l'action des Nations Unies en faveur des droits de l'homme.

Le droit à un logement convenable constitue la clé de voûte de la Stratégie mondiale du logement:

Le droit à un logement convenable est universellement reconnu par la communauté des nations ... Toutes les nations, sans exception, se reconnaissent, à des degrés divers, des obligations dans le secteur du logement, comme en témoignent la création de ministères ou d'offices du logement, l'allocation de fonds au secteur du logement et les politiques, programmes et projets adoptés ... Tous les citoyens de tous les Etats, aussi pauvres qu'ils soient, ont le droit d'attendre de leur gouvernement qu'il se préoccupe de leurs besoins de logement, et qu'il se reconnaisse une obligation fondamentale de protéger et d'améliorer les maisons et les quartiers, au lieu de les vouer à la détérioration et à la destruction.

Au sens de la Stratégie mondiale, la notion de logement convenable recouvre les éléments suivants: suffisamment d'intimité, suffisamment d'espace, une bonne sécurité, un éclairage et une aération convenables, des infrastructures de base adéquates, et un endroit bien situé par rapport au lieu de travail et aux services essentiels - tout cela pour un coût raisonnable.

La question est alors de savoir comment le droit international relatif aux droits de l'homme s'est attaché à traduire dans le langage juridique cette conception du logement convenable?

Le statut juridique du droit au logement

La Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée en 1948, a ajouté le droit à un logement convenable au corpus juridique des droits de l'homme universellement applicables et universellement reconnus. Ce droit a été par la suite réaffirmé par toute une série d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme consacrés chacun à une couche particulière de la société. Pas moins de 12 textes différents, adoptés et proclamés par des organismes des Nations Unies, reconnaissent expressément le droit à un logement convenable (Annexe I).

Le droit de tous au logement

Bon nombre d'instruments qui reconnaissent le droit à un logement convenable énoncent ce droit comme étant reconnu à tous. Il s'agit là d'un aspect important, en ce sens que si d'autres textes mentionnent le droit à un logement convenable à propos de tel ou tel groupe particulier (qui se voit ainsi conférer une protection juridique accrue), ce droit appartient en définitive à tous les enfants, à toutes les femmes et à tous les hommes, partout dans le monde. Ainsi, la Déclaration universelle des droits de l'homme, au paragraphe 1 de son article 25, proclame que:

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

Le Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels, auquel 108 Etats sont parties, par ratification ou adhésion, contient peut-être le fondement le plus substantiel

du droit au logement dans l'ensemble du corpus de principes juridiques qui constitue le droit international relatif aux droits de l'homme. Au paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte, il est déclaré que:

Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.

Outre ces deux sources, le droit de toute personne à un logement convenable est également reconnu dans la Déclaration des Nations Unies sur le progrès et le développement dans le domaine social (1969) et la Déclaration de Vancouver sur les établissements humains (1976).

Droit au logement et non-discrimination

La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale est aujourd'hui l'instrument qui, parmi tous les textes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, a été ratifié par le plus grand nombre d'Etats. Aux termes de l'alinéa e) de son article 5, la Convention fait notamment obligation aux Etats d':

interdire et éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits ... économiques sociaux et culturels ... [en particulier le] droit au logement.

Les droits des femmes en matière de logement

Etre traité sur un pied d'égalité, tel est aussi le principe en vertu duquel toutes les femmes bénéficient, entre autres droits, du droit au logement. Aux termes de l'article 14 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, les Etats parties sont expressément tenus d'éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans les zones rurales et de leur assurer le droit de bénéficier de conditions de vie décentes, notamment en ce qui concerne le logement, l'assainissement et l'approvisionnement en eau et en électricité.

Les droits des enfants en matière de logement

Tant la Déclaration des droits de l'enfant adoptée par les Nations Unies en 1959 que la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 traitent de la question des droits propres aux enfants en matière de logement. L'article 27 de ladite Convention impose aux Etats parties d'adopter les mesures appropriées pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en oeuvre le droit de celui-ci à un niveau de vie convenable, et d'offrir:

en cas de besoin une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement.

Les droits des travailleurs migrants en matière de logement

Le droit des travailleurs migrants à être traités sur un pied d'égalité en matière de logement est garanti par l'article 43 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990). Cette disposition stipule en effet que:

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

Les droits de tous les travailleurs en matière de logement

Le texte juridique international le plus élaboré en ce qui concerne le logement émane de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Il s'agit de la Recommandation No 115 de 1961 concernant le logement des travailleurs, qui contient un certain nombre de clauses qui reconnaissent l'importance capitale du logement et renforcent les autres fondements juridiques du droit au logement. Après avoir rappelé dans son préambule que la Constitution de l'OIT reconnaît l'obligation solennelle pour l'organisation de seconder la mise en oeuvre de programmes propres à réaliser un niveau adéquat de logement, la Recommandation No 115 déclare que:

La politique nationale du logement devrait ... [avoir pour objectif] que tous les travailleurs et leur famille puissent disposer d'un logement adéquat et convenable et d'un milieu d'habitat approprié. Un certain degré de priorité devrait être accordé aux personnes dont les besoins sont les plus urgents.

En tout, 37 conventions et recommandations de l'OIT abordent, à un titre ou à un autre, le sujet du logement.

Les droits des réfugiés en matière de logement

En vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, les Etats contractants sont tenus, en matière de logement, d'accorder aux réfugiés un traitement aussi favorable que possible, ce traitement ne pouvant être en tout cas moins favorable que celui qui est accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en général.

Les droits des peuples autochtones en matière de logement

Le projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, qui n'a cependant pas encore été adopté, mentionne le droit au logement à deux reprises. L'on peut y lire en effet, d'une part, que les peuples autochtones ont le droit de définir, d'organiser et de mettre en oeuvre tous les programmes de logement et tous autres programmes sociaux et économiques les intéressant et, d'autre part, qu'ils ont le droit à l'autonomie dans les questions intéressant leurs propres affaires, notamment en matière de logement.

Outre les divers traités et déclarations dont il vient d'être question, le droit à un logement convenable a aussi été abordé dans bon nombre de résolutions émanant de tous les types d'organes délibérants des Nations Unies. Ces résolutions ne sont certes pas juridiquement contraignantes, mais elles n'en sont pas moins importantes par leur fonction d'énonciation des normes acceptées au plan international. Cette forme de reconnaissance du droit au logement témoigne de l'attention et du soutien continus dont ce droit bénéficie - sur le plan

des principes tout du moins - de la part de la communauté internationale tout entière. La plupart des résolutions relatives au droit au logement s'adressent aux gouvernements, pour les encourager à faire davantage pour la réalisation de ce droit.

A titre d'exemple, dans sa résolution 42/146, l'Assemblée générale a réaffirmé:

la nécessité de prendre des mesures, aux échelons national et international, pour promouvoir le droit de chacun à un niveau de vie suffisant pour soi-même et sa famille, y compris un logement convenable, [et demandé] à tous les Etats et aux organisations internationales intéressées d'accorder une attention particulière à la réalisation du droit à un logement convenable en prenant des mesures pour mettre au point des stratégies nationales du logement et des programmes d'amélioration des établissements humains.

Ces exhortations ont été réaffirmées dans un certain nombre d'autres résolutions adoptées par le Conseil économique et social, la Commission des droits de l'homme et la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. Cette dernière, il y a peu de temps encore, dans sa résolution 1991/26, a invité instamment

tous les Etats à poursuivre des politiques efficaces et à adopter des dispositions législatives visant à assurer le droit de tous leurs habitants à un logement convenable, en accordant une attention particulière aux personnes actuellement sans abri ou n'ayant pas de logement convenable.

Le droit au logement et les autres droits: une relation souvent méconnue

Le caractère indivisible et interdépendant de l'ensemble des droits de l'homme trouve son expression évidente dans le droit au logement. Comme cela a été reconnu par plusieurs organismes des Nations Unies qui s'occupent des droits de l'homme, le plein exercice des autres droits - à la dignité, à la non-discrimination, à un niveau de vie suffisant, au libre choix du lieu de résidence, à la liberté d'expression et d'association (par exemple pour les locataires et autres groupes constitués au niveau de la collectivité), à la sécurité personnelle (dans le cas des expulsions forcées ou arbitraires et autres formes de harcèlement) et à ne pas être soumis à une ingérence arbitraire et illégale dans sa vie privée, sa vie familiale, son domicile ou sa correspondance, etc. - est indispensable pour que le droit à un logement convenable puisse être exercé et préservé dans toutes les couches de la société.

Parallèlement, le fait de disposer d'un logement convenable, sain et sûr, ne peut qu'accroître les possibilités de jouir d'un certain nombre d'autres droits, en ce sens que le logement est le socle sur lequel s'édifient d'autres avantages d'ordre juridique. Le caractère convenable du logement et des conditions de vie détermine directement, par exemple, dans quelle mesure le droit à un milieu de vie sain et le droit au meilleur état de santé physique et mentale possible peuvent être exercés effectivement. L'Organisation mondiale de la santé considère même que le logement est le déterminant environnemental le plus important des situations pathologiques et de l'augmentation des taux de morbidité et de mortalité.

Cette relation entre le droit au logement et d'autres droits de l'homme, et la manière dont ils s'interpénètrent, montrent bien à quel point les notions d'indivisibilité et d'interdépendance sont capitales pour le plein exercice de tous les droits.

Clarifier les obligations des gouvernements

La reconnaissance juridique généralisée du droit à un logement convenable est un élément de la plus haute importance. Mais, concrètement, il faut formuler en termes clairs les mesures précises que les gouvernements doivent prendre pour faire en sorte que ces dispositions juridiques deviennent une réalité vécue par ceux qui sont censés bénéficier de ces dispositions. L'on a parfois tendance à penser, à tort, que pour des droits comme le droit au logement, les gouvernements peuvent tout à fait s'acquitter de leurs obligations à cet égard simplement en consacrant à ce secteur des fonds publics en quantité suffisante et en continuant de lui allouer des ressources financières. Or, le droit au logement, comme tous les droits économiques, sociaux et culturels en réalité, impose aux Etats un ensemble bien plus vaste et complexe d'obligations.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a contribué à clarifier les différentes obligations que la reconnaissance du droit à un logement convenable impose aux gouvernements. A cet effet, il a pris un certain nombre d'initiatives: a) organisation d'un débat général sur ce droit; b) révision complète des directives concernant la forme et le contenu des rapports que les Etats doivent présenter conformément aux articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Annexe II); c) adoption de l'Observation générale No 4 (1991) relative au droit à un logement suffisant (Annexe III); et d) inclusion dans ses observations finales sur les rapports de certains Etats parties de remarques désignant l'Etat considéré comme ayant contrevenu au droit à un logement convenable à cause de la pratique des expulsions forcées.

Ces initiatives, s'ajoutant, bien entendu, aux normes énoncées dans le Pacte et dans les autres sources juridiques du droit au logement énumérées plus haut, ont donné naissance à des obligations touchant la réalisation de ce droit qui incombent aux gouvernements à différents niveaux.

Les obligations juridiques que le droit au logement impose aux gouvernements se composent (i) des devoirs énoncés dans le paragraphe 1 de l'art 2 du Pacte; et (ii) des obligations plus spécifiques de reconnaître, respecter, protéger et réaliser ce droit et d'autres.

Le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte est absolument déterminant lorsqu'il s'agit de savoir ce que les gouvernements doivent faire - ou s'abstenir de faire - dans le cadre du processus conduisant à l'exercice par la société toute entière des droits inscrits dans le Pacte. Le texte en est libellé comme suit:

Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationale, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.

Trois expressions employées dans ce texte sont particulièrement importantes pour la compréhension des obligations imposées aux gouvernements par la nécessité d'assurer le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte, notamment le droit à un logement convenable: a) "s'engage à agir ... par tous les moyens appropriés"; b) "au maximum de ses ressources disponibles"; et c) "assurer progressivement".

a) "s'engage à agir ... par tous les moyens appropriés"

Il s'agit là d'une obligation immédiate. Dès qu'ils ont ratifié le Pacte, les Etats sont tenus d'agir. L'une des premières actions qui s'imposent dans ce cas consiste pour l'Etat partie à procéder à un examen détaillé des textes législatifs pertinents en vue de les rendre totalement compatibles avec ses obligations internationales.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a constaté que ce travail législatif était dans bien des cas éminemment souhaitable, sinon indispensable, pour la réalisation de chacun des droits énoncés dans le Pacte. Cela étant, il ne suffit pas qu'un Etat partie prenne des mesures d'ordre législatif ou que sa législation soit compatible pour que cet Etat soit réputé s'être acquitté des obligations qui lui incombent en vertu du Pacte.

L'expression "par tous les moyens appropriés" est prise au sens large, c'est à dire qu'elle ajoute à l'obligation d'agir sur le plan législatif celle de prendre des mesures d'ordre administratif, judiciaire, économique, social et éducatif.

De manière générale, les gouvernements doivent aussi prendre des mesures qui soient intentionnelles, concrètes et clairement destinées à honorer les engagements contractés en vertu du Pacte. Il leur incombe donc de procéder au plus tôt à un "état des lieux" concernant les droits énoncés dans le Pacte.

Les Etats parties sont aussi tenus d'élaborer des politiques et de fixer des priorités qui soient conformes au Pacte, compte tenu de l'état actuel du droit considéré, ainsi que d'évaluer les progrès réalisés et de prévoir des mesures correctives efficaces, d'ordre juridique ou autre, en cas de violation.

S'agissant plus particulièrement du droit à un logement convenable, les Etats parties sont tenus d'adopter une stratégie nationale du logement, stratégie qui doit définir les objectifs d'amélioration de la situation de ce secteur, déterminer les ressources disponibles pour atteindre ces objectifs et la manière la plus rentable de les utiliser et fixer les responsabilités et les calendriers en ce qui concerne la mise en oeuvre des mesures qui s'imposent.

Ces stratégies doivent être le fruit d'un processus de consultation et de participation large et authentique associant tous les acteurs sociaux, notamment les sans-abri et les mal-logés et leurs représentants et organisations.

D'autres mesures sont requises pour assurer une coordination effective entre les ministères compétents et les autorités régionales et locales afin que les politiques connexes (économie, agriculture, environnement, énergie, etc.) soient conformes aux obligations découlant de l'article 11 du Pacte.

(b) "au maximum de ses ressources disponibles"

Cette formulation signifie qu'il faut utiliser non seulement les ressources du pays lui-même mais aussi celles fournies par d'autres Etats ou par la communauté internationale pour assurer l'exercice de chacun des droits énoncés dans le Pacte. Aussi notoirement insuffisantes que puissent être ces "ressources disponibles", l'Etat partie est tenu de tout faire pour que l'exercice des droits considérés soit aussi large que le permettent les circonstances.

Il importe de noter que ce principe suppose une utilisation et une affectation équitables et efficaces des ressources disponibles. L'argument du manque de ressources est souvent invoqué pour expliquer la non-réalisation de tel ou tel droit, mais le Comité des droits économiques, sociaux et culturels insiste toujours sur le fait que même en période de forte récession et lorsque des mesures d'ajustement structurel sont appliquées dans le pays, l'Etat partie peut, voire doit, protéger les éléments vulnérables de la société en mettant en oeuvre des programmes bien ciblés et relativement peu coûteux.

Lorsqu'un Etat prétend ne pas être en mesure d'honorer ne serait-ce que ses engagements minimaux, faute de ressources, il doit être à même de prouver qu'il a tout fait pour consacrer toutes les ressources dont il dispose à honorer, en priorité, ces obligations de base. En tout état de cause, le manque de ressources ne peut jamais être invoqué pour justifier le non-respect de l'obligation de surveiller la situation concernant l'exercice des droits énoncés dans le Pacte.

En substance, l'obligation qui incombe aux Etats est de prouver que les mesures qu'ils prennent, considérées comme un tout, sont suffisantes pour réaliser le droit à un logement convenable pour tous dans le délai le plus court possible et en utilisant au maximum les ressources disponibles.

(c) "assurer progressivement"

A ce titre, les Etats sont tenus de progresser avec toute la diligence et l'efficacité possibles vers l'objectif du plein exercice de chacun des droits énoncés dans le Pacte. Plus simplement, les Etats ne peuvent pas reporter indéfiniment l'action à entreprendre pour atteindre cet objectif. Or, les droits visés dans ce texte ne se prêtent pas tous à une application progressive. L'adoption de la législation relative aux clauses de non-discrimination du Pacte et le contrôle de l'état de réalisation des droits en question doivent intervenir immédiatement après la ratification.

L'obligation d'"assurer progressivement" est à rapprocher du paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte, où il est fait mention en particulier de l'"amélioration constante [des] conditions d'existence". Toute mesure constituant un recul à cet égard doit faire l'objet d'un examen des plus attentifs et ne doit pouvoir se justifier que par rapport à l'ensemble des droits prévus dans le Pacte et à l'utilisation maximale des ressources disponibles.

L'existence de cette obligation est en outre indépendante de tout accroissement éventuel des ressources. Elle impose avant tout le bon usage des ressources disponibles.

"Une obligation minimale essentielle"

En vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, tout Etat partie, quel que soit son niveau de développement économique, assume l'obligation minimale essentielle d'assurer la réalisation, au moins jusqu'à un niveau minimal de base, de chacun des droits énoncés dans cet instrument. Toujours en vertu du même Pacte, un Etat partie sur le territoire duquel le nombre de personnes privées des attributs fondamentaux du logement est un tant soit peu important est réputé ne pas s'acquitter des obligations que lui impose le Pacte. Au delà de cette exigence de base, le droit à un logement convenable induit quatre niveaux d'obligations supplémentaires pour les gouvernements.

"Reconnaître"

L'obligation faite aux Etats de reconnaître le droit au logement se manifeste sur plusieurs plans essentiels. En premier lieu, tous les pays doivent reconnaître que le logement touche aux droits de l'homme et veiller à ce qu'aucune mesure de quelque ordre que ce soit ne vienne intentionnellement saper la valeur juridique de ce droit.

En deuxième lieu, l'obligation de "reconnaître" implique l'adoption de mesures d'ordre législatif, associées à des politiques judicieuses axées sur la réalisation progressive du droit au logement. Toute législation ou politique en vigueur qui s'écarte manifestement du droit à un logement convenable doit en principe être abandonnée ou modifiée. Les politiques et les législations ne doivent en outre pas privilégier des groupes sociaux déjà favorisés, au détriment des plus démunis.

L'expression sur le plan de la politique générale de ce devoir de reconnaître le droit au logement comporte un autre aspect concret, à savoir que les enjeux de ce droit doivent être incorporés aux objectifs généraux du développement du pays. Il faut en outre que soit adoptée une stratégie nationale axée sur la réalisation progressive du droit au logement pour tous et assortie d'objectifs précis.

En troisième lieu, la reconnaissance du droit au logement signifie que les Etats doivent déterminer dans quelle mesure ce droit est déjà exercé par la population au moment de la ratification du Pacte. Plus important encore, les Etats doivent faire honnêtement l'effort de déterminer jusqu'à quel point ce droit fait défaut, et axer leurs politiques et lois en matière de logement sur l'élargissement de ce droit à toute la population, dans le délai le plus court possible. A cet égard, les Etats doivent donner la priorité voulue aux groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables en leur accordant une attention particulière.

"Respecter"

L'obligation de respecter le droit à un logement convenable signifie que les gouvernements doivent s'abstenir de toute action qui empêche l'exercice de ce droit par des personnes qui ont les moyens de l'exercer par eux-mêmes. Il ne s'agit souvent en l'occurrence que de s'abstenir de certaines pratiques et de s'engager à faciliter les initiatives d'auto-assistance parmi les groupes concernés. A cet égard, les Etats ne doivent pas restreindre l'exercice du droit de participation populaire par les bénéficiaires du droit au logement, et ils doivent respecter le droit fondamental de réunion et d'association.

Le respect du droit à un logement convenable implique en particulier pour les Etats l'obligation de s'abstenir de procéder à des expulsions forcées ou arbitraires - individuelles ou collectives - ou de quelque autre manière favoriser cette pratique. Les Etats doivent respecter le droit des gens à construire leurs logements et à organiser leur cadre de vie de la manière qui convient le mieux à leur culture, leurs aptitudes, leurs besoins et leurs souhaits. Enfin, l'obligation de respecter le droit à un logement convenable impose aussi à l'Etat d'honorer ses engagements touchant les droits à l'égalité de traitement, au respect du domicile et autres droits connexes.

"Protéger"

Pour protéger efficacement les droits de sa population en matière de logement, un Etat doit faire en sorte qu'il ne puisse pas y avoir de violations de ces droits par des "tiers" -

propriétaires ou promoteurs, par exemple. Lorsque violation il y a, les autorités publiques compétentes doivent intervenir pour empêcher toute nouvelle infraction et garantir aux personnes lésées des voies de recours juridiques leur permettant d'obtenir réparation.

Pour protéger leurs ressortissants contre des actes tels que les expulsions forcées, les gouvernements doivent prendre immédiatement des mesures permettant d'octroyer la sécurité juridique de l'occupation des lieux à tous les particuliers et ménages qui ne bénéficient pas d'une telle protection. Il faut en outre que les habitants soient protégés, par la loi ou par d'autres mesures efficaces, contre la discrimination, le harcèlement, le déni de services et autres menaces.

Les Etats doivent prendre des mesures pour faire en sorte que les diverses dépenses de logement des particuliers, des familles et des ménages ne soient pas disproportionnées par rapport aux niveaux de revenu. Il faut mettre en place un système de subventions au logement pour les couches de la société qui n'ont pas les moyens d'accéder à un logement convenable, ainsi que pour protéger les locataires des augmentations de loyers brusques et déraisonnables.

Les Etats doivent faire en sorte que soient créés des mécanismes d'exécution judiciaires, quasi judiciaires, administratifs et politiques permettant à toute victime d'une violation du droit à un logement convenable d'obtenir réparation.

"Réaliser"

A la différence des devoirs de reconnaître, de respecter et de protéger le droit à un logement convenable, l'obligation faite à l'Etat de réaliser ce droit est à la fois positive et interventionniste. C'est en effet à ce niveau qu'apparaissent en particulier toute une série d'obligations positives faisant intervenir les dépenses publiques, la réglementation publique de l'économie et du marché foncier, la mise en place des services publics et des infrastructures correspondantes, la redistribution des revenus, etc.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels considère que les gouvernements doivent élaborer des stratégies bien définies visant à assurer à tous le droit de vivre dans la paix et la dignité. L'accès à la terre en tant que droit doit faire partie de ces stratégies. Le Comité estime en outre que bon nombre de mesures requises pour réaliser le droit au logement nécessitent l'allocation de ressources à cet effet et que les fonds publics consacrés au logement pourraient dans certains cas être utilisés à meilleur escient pour la construction directe de logements neufs.

De manière générale, s'agissant de la question du financement du logement, les Etats doivent veiller à ce que les dépenses du secteur soient, qualitativement et quantitativement, adaptées aux besoins de logement de la société et conformes aux obligations découlant du Pacte et d'autres instruments juridiques,

Comme il est dit dans les Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et comme le Comité l'a réaffirmé par la suite, il faut accorder la priorité, dans l'utilisation des ressources disponibles, à l'exercice des droits reconnus dans le Pacte, en veillant à la nécessité d'assurer à chacun la satisfaction de ses besoins de subsistance, ainsi que l'octroi des services de base.

Autres initiatives

Dans son rapport de 1990 à la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, le Rapporteur spécial sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels a entrepris d'explicitier le contenu du droit au logement, dans la perspective de l'élaboration éventuelle, par les Nations Unies, de normes dans ce domaine.

En 1992, la Sous-Commission a examiné un document de travail établi par le Rapporteur spécial et consacré à la question de la promotion de la réalisation du droit à un logement convenable. La volonté de clarifier davantage les obligations des Etats à l'égard de ce droit constituait l'un des éléments essentiels de ce document, où était aussi examinée la question de savoir si les Nations Unies devaient envisager l'adoption d'une convention spécialement consacrée au droit au logement.

Les obligations de la communauté internationale

Les obligations de la communauté internationale (expression qui désigne l'ensemble des Etats et des organisations internationales) en matière de réalisation du droit à un logement convenable sont plus vastes qu'on n'a généralement tendance à le croire.

A titre d'exemple, en vertu des articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies et conformément à des principes bien établis du droit international, la coopération internationale en vue de réaliser les droits économiques, sociaux et culturels est une obligation qui incombe à tous les Etats, et plus particulièrement aux Etats qui sont en mesure d'aider les autres dans ce domaine.

De même, la Déclaration de 1986 sur le droit au développement insiste sur le fait que sans une aide et une coopération techniques et financières internationales, la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels demeurera pour bien des pays une simple aspiration.

En termes plus concrets, s'agissant du droit à un logement convenable, la communauté internationale dans son ensemble est juridiquement tenue d'assurer la protection de ce droit, par un certain nombre de mesures consistant, notamment, à:

S'abstenir de toute coercition visant à contraindre un Etat à abroger ou enfreindre ses obligations en matière de droit au logement;

Fournir une assistance, financière ou autre, aux Etats touchés par des catastrophes naturelles, écologiques ou autres ayant entraîné, notamment, la destruction de maisons et d'habitats;

Veiller à ce qu'un abri ou un logement soit fourni aux personnes déplacées et aux réfugiés fuyant les persécutions, les guerres civiles, les conflits armés, les sécheresses, les disettes, etc.;

Réagir aux violations ignominieuses du droit au logement en quelque Etat qu'elles se produisent; et

Réaffirmer avec diligence, et à intervalles réguliers, l'importance du droit à un logement convenable et veillent à ce qu'aucun texte législatif nouveau n'entame en quelque manière que ce soit la reconnaissance dont jouit ce droit.

Les composantes du droit au logement

L'un des obstacles à l'exercice du droit au logement tient à l'absence d'une définition universellement admise des différents éléments constitutifs de cette norme. Cette difficulté relève peut-être davantage d'un problème de perception que d'une véritable analyse juridique. Plusieurs mesures ont été prises ces derniers temps pour affiner les approches juridiques de cette question. Il y a lieu de noter plus particulièrement à ce sujet l'Observation générale No 4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, relative au droit à un logement suffisant, qui définit ce droit par la réunion d'un certain nombre d'éléments concrets. En tant que tout, ces éléments constituent les garanties essentielles dont, en droit international, toute personne peut juridiquement se prévaloir.

1. Garantie juridique de l'occupation

Toute personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion forcée, le harcèlement ou autres menaces. Les gouvernements doivent donc prendre immédiatement des mesures en vue d'assurer la garantie légale d'occupation aux familles qui ne bénéficient pas encore de cette protection. Ces mesures doivent faire l'objet de véritables consultations avec les personnes et les groupes concernés.

2. Existence de services, matériaux et infrastructures

Tous les titulaires du droit à un logement convenable doivent avoir un accès permanent à des ressources naturelles et communes: de l'eau potable, de l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage, des moyens de conservation des aliments, un système d'évacuation des déchets et de drainage et des services d'urgence.

3. Capacité de paiement

Le coût du logement pour les particuliers ou les ménages doit se situer à un niveau qui ne menace ni ne compromette la satisfaction d'autres besoins fondamentaux. Des allocations de logement doivent être accordées à ceux qui n'ont pas les moyens de se loger convenablement, et les locataires doivent être protégés contre les loyers excessifs ou les augmentations de loyers abusives. Dans les sociétés où les matériaux de construction sont essentiellement des matériaux naturels, les Etats doivent faire le nécessaire pour assurer la disponibilité de ces matériaux.

4. Habitabilité

Un logement convenable doit être habitable. En d'autres termes, il doit offrir l'espace suffisant et protéger contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé, les risques dus à des défauts structurels et les vecteurs de maladies. Il faut aussi que la sécurité physique des occupants soit garantie.

5. Facilité d'accès

Un logement convenable doit être accessible à ceux qui y ont droit. Les groupes défavorisés doivent avoir pleinement accès, en permanence, à des ressources adéquates en matière de logement. Ainsi, les groupes défavorisés tels que les personnes âgées, les enfants, les handicapés physiques, les incurables, les séropositifs, les personnes ayant des problèmes médicaux chroniques, les malades mentaux, les victimes de catastrophes naturelles, les personnes qui vivent dans des régions à risques naturels et d'autres groupes doivent bénéficier d'une certaine priorité en matière de logement. Les besoins spéciaux de ces groupes doivent être pleinement pris en considération tant dans la législation du logement que dans son application.

6. Emplacement

Un logement convenable doit se situer en un lieu où existent des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires, des centres de soins pour enfants et d'autres services sociaux. Les logements ne doivent pas être construits sur des emplacements pollués ni à proximité immédiate de sources de pollution qui menacent le droit à la santé des occupants.

7. Respect de l'environnement culturel

L'architecture, les matériaux de construction utilisés et les politiques en la matière doivent permettre l'expression de l'identité et de la diversité culturelles. Dans les activités de construction ou de modernisation de logements, il faut veiller à ce que les dimensions culturelles du logement ne soient pas sacrifiées.

Cette vaste gamme d'éléments constitutifs du droit à un logement convenable donne une première idée de la complexité de ce droit. Elle montre aussi les multiples aspects sur lesquels doivent se pencher les Etats qui sont juridiquement tenus d'assurer l'exercice du droit au logement à leur population. Tout particulier, famille, ménage, groupe ou communauté vivant dans une situation où ces éléments ne sont pas tous réunis peut raisonnablement prétendre qu'il ne jouit pas du droit à un logement convenable tel qu'il est énoncé dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Surveillance du droit à un logement convenable

Le large éventail des enjeux du droit à un logement convenable impose à l'Organisation des Nations Unies toute une série d'activités qui relèvent de la surveillance du respect et de la réalisation de ce droit..

Surveillance par Habitat

De nombreuses questions, parmi les plus techniques, liées au droit au logement sont suivies par le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat), conformément à la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000.

Habitat a mis au point une série d'indicateurs clés permettant de saisir l'état des éléments essentiels du secteur du logement dans tous les pays. Ces indicateurs privilégient la disponibilité des services de base en tant que partie intégrante du logement convenable. Les autres facteurs retenus sont, notamment, le prix, la quantité, la qualité et l'offre et la demande. Ces indicateurs servent par ailleurs à l'établissement des rapports que les

gouvernements doivent soumettre tous les deux ans à la Commission des établissements humains.

Les activités connexes de surveillance de la mise en oeuvre de la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000 sont également coordonnées par Habitat, le but étant de déterminer quelles mesures ont été prises, et quels progrès ont été réalisés, tant par les Etats Membres de l'ONU que par les divers organismes du système des Nations Unies et les organisations régionales, bilatérales et non gouvernementales.

Le 5 mai 1993, la Commission des établissements humains a adopté une résolution sur le droit à un logement convenable (dont des extraits figurent dans l'Annexe I) où elle recommande, notamment, que le Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), prévue pour 1996, inscrive à son ordre du jour la question du droit à un logement convenable.

Surveillance par les organismes des Nations Unies chargés des droits de l'homme

En vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les Etats parties sont tenus de présenter tous les cinq ans un rapport décrivant, notamment, les mesures législatives et autres qu'ils ont prises pour assurer à toutes les personnes relevant de leur juridiction l'exercice du droit à un logement convenable.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels publie des directives destinées à aider les Etats parties à établir lesdits rapports. Ces directives ont fait l'objet d'une révision complète en 1990. Celles relatives au droit à un logement convenable sont reproduites dans l'Annexe II.

Les nouvelles directives encouragent les Etats parties au Pacte à faire rapport sur toute une série de faits et de mesures: nombre de particuliers et de familles sans abri; nombre de personnes actuellement mal logées; nombre de personnes expulsées au cours des cinq dernières années; nombre de personnes n'ayant aucune protection juridique contre l'expulsion forcée ou arbitraire; lois ayant une influence sur la réalisation du droit à un logement convenable; mesures prises pour récupérer des terrains inutilisés afin d'y construire des logements; mesures prises pour garantir que l'aide internationale destinée au logement et aux établissements humains est utilisée pour pourvoir aux besoins des groupes les plus défavorisés; etc.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels examine très attentivement ces rapports ainsi que toute autre information mise à sa disposition. Il engage aussi un débat avec le représentant de l'Etat partie qui présente le rapport. Ce faisant, le Comité est à même de surveiller dans quelle mesure chaque Etat partie a réalisé sur son territoire les droits énoncés dans le Pacte.

En ce qui concerne le droit à un logement convenable, le Comité et d'autres organes des Nations Unies qui s'occupent des droits de l'homme ont constaté une difficulté certaine à surveiller de manière complète le degré de respect et d'exercice de ce droit.

Cette difficulté tient en partie au fait que très peu d'Etats rassemblent de manière systématique des statistiques et indicateurs du logement qui se rapportent directement aux préoccupations exprimées dans le Pacte.

Le Comité a toutefois indiqué très clairement, dans son Observation générale No 4, que l'obligation de surveiller efficacement la situation du logement est une obligation positive. Les Etats parties sont donc tenus de prendre toutes les mesures nécessaires, sur le plan national ou dans le cadre de la coopération internationale, pour évaluer l'ampleur du phénomène des sans- abri et des mal-logés sur leur territoire.

Les Etats parties doivent en particulier donner des renseignements détaillés sur les groupes qui, dans la société, sont vulnérables et désavantagés en ce qui concerne le logement.

Les rapports de tous les Etats parties au Pacte sont publics et il est possible d'en obtenir des exemplaires auprès du Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme, à Genève.

Pour que le droit au logement puisse être invoqué en justice

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a déjà répondu par l'affirmative à la question de savoir si, sur le plan des principes juridiques, ces droits, dont le droit à un logement convenable, devaient pouvoir être invoqués devant les tribunaux ou faire l'objet de recours internes. Selon le Comité, ces voies de recours sont applicables, notamment, dans les cas suivants:

- a) Recours formés devant les tribunaux pour faire interdire par voie d'ordonnance des mesures d'expulsion ou de démolition;
- b) Procédures juridiques relatives aux demandes d'indemnisation à la suite d'une expulsion illégale;
- c) Plaintes contre des mesures illégales prises par des propriétaires (l'Etat ou des particuliers) ou avec leur appui, s'agissant du montant du loyer, de l'entretien du logement ou de discrimination raciale ou autre;
- d) Allégations relatives à toute forme de discrimination dans l'attribution des logements et l'accès au logement;
- e) Plaintes déposées contre des propriétaires concernant l'insalubrité ou l'insuffisance du logement;
- f) Actions en justice collectives lorsque le problème est dû à l'augmentation sensible du nombre des sans-abri.

Violations du droit au logement

Plusieurs organes des Nations Unies qui s'occupent des droits de l'homme ont confirmé que le droit au logement peut faire l'objet de violations de la part des gouvernements. Dans un de ses premiers avis sur la question, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, à sa quatrième session (1990), a relevé que:

Le droit au logement peut faire l'objet de violations. Les actes ou omissions constituant des violations devront être examinés par le Comité, notamment dans le cas des expulsions.

Toujours à sa quatrième session, le Comité, dans son Observation générale No 2 sur les mesures internationales d'assistance technique, a estimé que les institutions financières internationales et les organismes de développement:

doivent éviter soigneusement d'appuyer des projets qui ... entraînent des expulsions ou déplacements massifs, sans mesures appropriées de protection et d'indemnisation ... Il faudrait tout mettre en oeuvre, à chaque étape de l'exécution des projets de développement, pour que les droits énoncés dans le Pacte soient dûment pris en compte.

Depuis, le Comité a adopté une approche plus restrictive du respect par les Etats parties de leurs obligations en matière de droit au logement. A deux reprises, le Comité a jugé que le fait pour un gouvernement de tolérer les expulsions forcées sur son territoire constituait une violation des normes consacrées dans le Pacte. L'Observation générale No 4, sur le droit à un logement suffisant, permet de mieux saisir le point de vue du Comité sur le sujet:

Le Comité estime que les décisions d'expulsion forcée sont présumées contraires aux dispositions du Pacte et ne peuvent être justifiées que dans les situations les plus exceptionnelles et conformément aux principes applicables du droit international.

Il en va de même pour la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, qui, dans sa résolution 1991/12, a appelé l'attention sur:

le fait que les expulsions forcées constituent une violation flagrante des droits de l'homme, en particulier du droit à un logement convenable; [et] la nécessité de s'employer à tous les niveaux à prendre des mesures immédiates pour éliminer la pratique des expulsions forcées.

Plus récemment, la Commission des droits de l'homme, dans sa résolution 1993/77, a affirmé que:

la pratique des expulsions forcées constitue une violation flagrante des droits de l'homme, en particulier du droit à un logement convenable.

Jusqu'ici, les organes compétents des Nations Unies n'examinaient les violations du droit au logement qu'à propos des expulsions forcées organisées ou tolérées par l'Etat. Mais ils risquent fort d'étendre très bientôt leur compétence à d'autres violations, effectives ou potentielles, du droit au logement. Dès 1991, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a émis l'avis qu'"une détérioration générale des conditions de vie et de logement, qui serait directement imputable aux décisions de politique générale et aux mesures législatives prises par des Etats parties, en l'absence de toute mesure parallèle de compensation, serait en contradiction avec les obligations découlant du Pacte".

Les autres actes ou omissions susceptibles faire craindre une atteinte au droit au logement sont, sans que cela soit limitatif, les actes de discrimination, raciale ou autre, dans le domaine du logement; la démolition ou la destruction de logements à titre de sanction; le refus de prendre les "mesures appropriées" décrites plus haut; le refus de modifier ou de retirer une législation incompatible avec le Pacte; ou le fait de ne pas assurer à un nombre un tant soit peu important de personnes un niveau minimal d'abri ou de logement.

Le droit au logement: quels recours ?

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'institue aucun mécanisme officiel par lequel des particuliers pourraient déposer plainte contre leur gouvernement pour violation présumée de leur droit au logement. Les personnes ou groupes concernés peuvent néanmoins, par l'entremise des organisations non gouvernementales qui participent activement aux sessions annuelles du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, appeler l'attention de cet organe sur des pratiques ou lois jugées incompatibles avec les obligations découlant du Pacte.

Les voies de recours de ce type pourraient devenir plus nombreuses à l'avenir. C'est ainsi que le Comité étudie la possibilité d'élaborer un protocole facultatif analogue au Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui permettrait notamment aux ressortissants des Etats qui ont ratifié le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de soumettre directement au Comité des plaintes pour violation présumée de droits énoncés dans cet instrument.

Les personnes qui estiment être victimes de certains types de violations du droit au logement pourraient en outre recourir aux mécanismes prévus dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Fiches d'information No 7 et 12), le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Fiches d'information No 7 et 15) et la Convention relative aux droits de l'enfant (Fiche d'information révisée No 10), à la procédure instituée par la résolution 1503 du Conseil économique et social et aux mécanismes d'exécution institués par l'Organisation internationale du Travail.

Par ailleurs, les Etats Membres, les institutions spécialisées et les organisations non gouvernementales peuvent soulever des questions ou évoquer des affaires concrètes touchant le droit à un logement convenable dans différentes enceintes de l'ONU: Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, Commission des droits de l'homme (directement ou, si besoin est, par l'intermédiaire des rapporteurs spéciaux par pays ou des groupes de travail), Conseil économique et social et Assemblée générale.

Les Etats eux-mêmes peuvent, bien entendu, faire part de la préoccupation que leur inspire la situation du droit au logement dans un autre pays s'ils estiment que cette situation constitue une violation par l'autre Etat des obligations juridiques qu'il a contractées. Certains traités prévoient en effet le droit des Etats parties à engager des "plaintes interétatiques" dans le cadre d'un même instrument relatif aux droits de l'homme.

Les organisations non gouvernementales et le droit au logement

Les organisations non gouvernementales, tant locales qu'internationales, sont d'importants agents de l'action visant à promouvoir et faire appliquer le droit à un logement convenable.

Aux niveaux local et national, les organisations non gouvernementales peuvent mener à bien un large éventail d'initiatives destinées à promouvoir la réalisation du droit à un logement convenable. S'agissant plus particulièrement du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, elles peuvent faire connaître cet instrument et en distribuer le texte dans les couches sociales vulnérables et défavorisées. Elles peuvent aussi essayer de participer au processus d'établissement des rapports présentés par leur gouvernement.

Certaines organisations non gouvernementales disposent auprès de l'ONU d'un statut consultatif qui leur confère certains droits de participation au sein du système des Nations Unies. Ces organisations sont ainsi en mesure de relayer auprès du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et d'autres organes des Nations Unies qui ont à connaître de questions relatives au droit au logement les préoccupations de particuliers, de groupes locaux et d'autres organisations non gouvernementales qui ne disposent pas dudit statut consultatif.

En outre, toute personne ou groupe, où que ce soit dans le monde, peut adresser directement au Secrétaire du Comité (au Centre pour les droits de l'homme) des renseignements sur les violations par un Etat partie de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte. Ces communications sont placées dans le dossier de pays correspondant pour être ensuite distribuées aux membres du Comité.

Les organisations non gouvernementales peuvent dispenser un enseignement, une formation et des conseils juridiques aux ressortissants des Etats qui ont ratifié le Pacte ou d'autres instrument pertinents afin de leur faire connaître leurs droits et les moyens de les faire respecter.

Des campagnes pour le droit à un logement convenable sont menées dans plus d'une douzaine de pays, ainsi qu'au plan international, pour surveiller la situation de ce droit et veiller à son respect par différents moyens, notamment le recours aux normes juridiques internationales décrites dans la présente Fiche d'information. On trouvera dans l'Annexe IV une liste des principales organisations qui militent pour la reconnaissance universelle du droit à un logement convenable.

ANNEXES

ANNEXE I

Sources juridiques du droit à un logement convenable dans le droit international relatif aux droits de l'homme

CONVENTIONS ET PACTES INTERNATIONAUX

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966). Adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966; entré en vigueur le 3 janvier 1976; 106 Etats parties en juin 1992; surveillance du respect par les Etats assurée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Article 11.1:

"Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie."

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965). Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 2106 A (XX) du 21 décembre 1965; entrée en vigueur le 4 janvier 1969; 130 Etats parties en janvier 1992;

surveillance du respect par les Etats assurée par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Article 7:

"Conformément aux obligations fondamentales énoncées à l'article 2 de la présente Convention, les Etats parties s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits suivants: ... e) Droits économiques, sociaux et culturels, notamment: ... iii) Droit au logement."

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979). Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 34/180 du 18 décembre 1979; entrée en vigueur le 3 septembre 1981; 99 Etats parties en janvier 1992; surveillance du respect par les Etats assurée par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Article 14.2:

"Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans les zones rurales afin d'assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, leur participation au développement rural et à ses avantages et, en particulier, ils leur assurent le droit: ... h) De bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne le logement, l'assainissement, l'approvisionnement en électricité et en eau, les transports et les communications."

Convention relative aux droits de l'enfant (1989). Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989; entrée en vigueur le 2 septembre 1990; 69 Etats parties en janvier 1992; surveillance du respect par les Etats assurée par le Comité des droits de l'enfant. Article 27.3:

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

Convention relative au statut des réfugiés (1951). Adoptée le 28 juillet 1951 par la Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides convoquée par l'Organisation des Nations Unies; entrée en vigueur le 22 avril 1954. Article 21:

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

Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990). Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/158 du 16 décembre 1990; n'est pas encore entrée en vigueur; la surveillance du respect par les Etats sera assurée par le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Article 43.1:

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

DECLARATIONS ET RECOMMANDATIONS INTERNATIONALES

Déclaration universelle des droits de l'homme (1948). Adoptée et proclamée par l'Assemblée générale dans sa résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948. Article 25.1:

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

Déclaration des droits de l'enfant (1959). Proclamée par l'Assemblée générale dans sa résolution 1386 (XIV) du 29 novembre 1959. Principe 4:

"L'enfant doit bénéficier de la sécurité sociale, il doit pouvoir grandir et se développer d'une façon saine; à cette fin, une aide et une protection spéciales doivent lui être assurées ainsi qu'à sa mère, notamment des soins prénatals et postnatals adéquats. L'enfant a droit à une alimentation, à un logement, à des loisirs et à des soins médicaux adéquats."

Recommandation No 115 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) concernant le logement des travailleurs (1961). Adoptée lors de la quarante-quatrième session de l'organe directeur de l'OIT, le 7 juin 1961. Principe 2:

"La politique nationale [du logement] devrait viser à stimuler, dans le cadre de la politique générale en matière de logement, la construction de logements et d'installations collectives connexes, afin que tous les travailleurs et leur famille puissent disposer d'un logement adéquat et convenable et d'un milieu d'habitat approprié. Un certain degré de priorité devrait être accordé aux personnes dont les besoins sont les plus urgents."

Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social (1969). Proclamée par l'Assemblée générale dans sa résolution 2542 (XXIV) du 11 décembre 1960. Deuxième partie:

"Le progrès et le développement dans le domaine social doivent viser l'élévation continue des niveaux de vie matériel et spirituel de tous les membres de la société, dans le respect et l'application des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par la réalisation des principaux objectifs suivants:

Article 10

...

f) Procurer à tous, et en particulier aux personnes à faibles revenus et aux familles nombreuses, des logements et des services collectifs satisfaisants."

Déclaration de Vancouver sur les établissements humains (1976). Adoptée par la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains en 1976. Section III (8):

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

Chapitre II (A.3):

"Les politiques des établissements humains reflètent les idéologies des Etats. Ces politiques étant de puissants instruments de changement, il faut se garder de s'en

servir pour déposséder les gens de leurs maisons et de leurs terres ou pour consacrer les privilèges et l'exploitation. Les politiques des établissements humains doivent être conformes à la Déclaration de principes et la Déclaration universelle des droits de l'homme."

Déclaration sur le droit au développement (1986). Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/128 du 4 décembre 1986. Article 8.1:

"Les Etats doivent prendre, sur le plan national, toutes les mesures nécessaires pour la réalisation du droit au développement et ils assurent notamment l'égalité des chances de tous dans l'accès aux ressources de base, à l'éducation, aux services de santé, à l'alimentation, au logement, à l'emploi et à une répartition équitable des revenus. Des mesures efficaces doivent être prises pour assurer une participation active des femmes au processus de développement. Il faut procéder à des réformes économiques et sociales appropriées en vue d'éliminer toutes les injustices sociales."

RESOLUTIONS D'ORGANES DES NATIONS UNIES

Assemblée générale, résolution 41/146, intitulée "Réalisation du droit à un logement convenable", adoptée le 4 décembre 1986. Extrait:

"L'Assemblée générale ... se déclare profondément préoccupée par le fait que des millions d'êtres humains ne jouissent pas du droit à un logement convenable."

Assemblée générale, résolution 42/146, intitulée "Réalisation du droit à un logement convenable", adoptée le 7 décembre 1987. Extrait:

"L'Assemblée générale ... réaffirme la nécessité de prendre des mesures, aux échelons national et international, pour promouvoir le droit de chacun à un niveau de vie suffisant pour soi-même et sa famille, y compris un logement convenable; [et] demande à tous les Etats et aux organisations internationales intéressées d'accorder une attention particulière à la réalisation du droit à un logement convenable en prenant des mesures pour mettre au point des stratégies nationales du logement et des programmes d'amélioration des établissements humains, dans le cadre d'une stratégie globale du logement à l'horizon 2000."

Conseil économique et social, résolution 1987/62, intitulée "Réalisation du droit à un logement convenable", adoptée le 29 mai 1987. Extrait:

"Considérant que la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels stipulent que toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris un logement approprié, et que les Etats doivent prendre les mesures voulues pour assurer la réalisation de ce droit."

Commission des droits de l'homme, résolution 1986/36, intitulée "Réalisation du droit à un logement approprié", adoptée le 12 mars 1986. Extrait:

"La Commission des droits de l'homme ... réaffirme le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et pour sa famille, y compris à un logement approprié."

Commission des droits de l'homme, résolution 1987/22, intitulée "Réalisation du droit à un logement convenable", adoptée le 10 mars 1987. Extrait:

"La Commission des droits de l'homme ... réaffirme la nécessité de prendre les mesures appropriées, aux échelons national et international, pour promouvoir le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris un logement convenable."

Commission des droits de l'homme, résolution 1988/24, intitulée "Réalisation du droit à un logement convenable", adoptée le 7 mars 1988. Extrait:

"La Commission des droits de l'homme décide de continuer à examiner périodiquement la question du droit à un logement convenable ..."

Commission des droits de l'homme, résolution 1993/77, intitulée "Expulsions forcées", adoptée le 10 mars 1993. Extrait:

"La Commission des droits de l'homme ... affirme que la pratique des expulsions forcées constitue une violation flagrante des droits de l'homme, en particulier du droit à un logement convenable;

Demande instamment aux gouvernements de prendre immédiatement des mesures, à tous les niveaux, en vue d'éliminer la pratique des expulsions forcées; ... [et] d'accorder à toutes les personnes qui sont actuellement menacées d'être expulsées de force des garanties juridiques en ce qui concerne l'occupation des lieux ...;

Recommande que tous les gouvernements prennent des mesures immédiates pour la restitution, l'attribution d'indemnités appropriées et suffisantes et/ou de possibilités de relogement ou d'occupation de terres ... aux personnes et communautés qui ont été expulsées de force ...;

Prie le Secrétaire général d'établir un rapport analytique sur la pratique des expulsions forcées en se fondant sur l'analyse du droit et de la jurisprudence internationaux et sur les renseignements présentés ... [par] les gouvernements, les organes compétents de l'ONU, ... les organisations régionales, intergouvernementales et non gouvernementales et les organismes d'intérêt local ..."

Commission des établissements humains, résolution 14/6, intitulée "Le droit à un logement convenable", adoptée le 5 mai 1993. Extrait:

"La Commission des établissements humains ... prie instamment tous les Etats de cesser toute pratique causant, ou susceptible de causer, des violations du droit à un logement convenable, en particulier la pratique des expulsions en masse, et toute forme de discrimination raciale, ou autre, dans le domaine du logement;

Invite tous les Etats à abroger, réviser ou amender les lois, politiques, programmes ou projets entravant de quelque façon que ce soit la pleine réalisation du droit à un logement convenable;

...

Engage tous les Etats à appliquer les accords juridiques internationaux en vigueur relatifs au droit à un logement convenable et, à cet effet, à créer ... des mécanismes de surveillance appropriés, permettant d'établir, aux fins d'examen à l'échelle nationale et internationale, des données précises et des indicateurs sur le nombre des sans-abri, des logements défectueux et des personnes dépourvues de titre de propriété et autres éléments du droit à un logement convenable, ainsi que de mieux comprendre les difficultés de nature politique, structurelle et autre qui entravent le bon fonctionnement du secteur du logement; "

Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, résolution 1991/12, intitulée "Expulsions forcées", adoptée le 28 août 1991. Extrait:

"La Sous-Commission ... reconnaissant que la pratique des expulsions forcées sépare contre leur volonté les personnes, familles et groupes de leurs foyers et de leurs communautés, détruisant ainsi la vie et l'identité de populations à travers le monde et multipliant le nombre des sans-abri,

...

Appelle l'attention de la Commission des droits de l'homme sur ... b) le fait que les expulsions forcées constituent une violation flagrante des droits de l'homme, en particulier du droit à un logement convenable; [et] c) la nécessité de s'employer à tous les niveaux à prendre des mesures immédiates pour éliminer la pratique des expulsions forcées;

...

Souligne l'importance de l'attribution immédiate d'indemnités appropriées et suffisantes et/ou de possibilités de relogement correspondant aux souhaits et aux besoins des personnes ou communautés expulsées contre leur gré ou arbitrairement, ces mesures intervenant à l'issue de négociations avec la (ou les) personne(s) ou le (ou les) groupe(s) touchés, donnant satisfaction à toutes les parties;"

Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, résolution 1991/26, intitulée "Promotion de la réalisation du droit à un logement convenable", adoptée le 29 août 1991. Extrait:

"La Sous-Commission ... invite instamment tous les Etats à poursuivre des politiques efficaces et à adopter des dispositions législatives visant à assurer le droit de tous leurs habitants à un logement convenable, en accordant une attention particulière aux personnes actuellement sans- abri ou n'ayant pas de logement convenable."

ANNEXE II

Directives révisées concernant la forme et le contenu des rapports que les Etats parties doivent présenter conformément aux articles 16 et 17 du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

LE DROIT A UN LOGEMENT SUFFISANT

a) Prière de fournir des renseignements statistiques détaillés sur la situation du logement dans votre pays.

b) Prière de donner des renseignements détaillés sur les groupes qui, dans votre société, sont vulnérables et désavantagés en ce qui concerne le logement. Indiquer, en particulier:

i) Le nombre de particuliers et de familles sans abri;

ii) Le nombre de particuliers et de familles qui sont actuellement mal logés et ne disposent pas des éléments de confort minimum tels qu'eau courante, chauffage (s'il est nécessaire), évacuation des déchets, installations sanitaires, électricité, services postaux, etc. (dans la mesure où vous pensez que ces éléments de confort sont nécessaires dans votre pays). Y ajouter le nombre de personnes vivant dans des logements surpeuplés, humides, peu solides ou dans d'autres conditions préjudiciables à la santé;

iii) Le nombre de personnes actuellement considérées comme vivant dans des zones de peuplement ou des logements "illégaux";

iv) Le nombre de personnes expulsées au cours des cinq dernières années et le nombre de personnes qui ne jouissent actuellement d'aucune protection juridique contre l'expulsion arbitraire ou toute autre forme d'expulsion;

v) Le nombre de personnes dont les dépenses de logement sont supérieures à la limite officiellement déclarée acceptable en fonction de la capacité de payer ou d'une certaine proportion du revenu;

vi) Le nombre de personnes inscrites sur des listes d'attente pour obtenir un logement, la durée moyenne du délai d'attente et les mesures qui ont été prises pour résorber ces listes et aider ceux qui y sont inscrits à trouver provisoirement un logement;

vii) Le nombre de personnes vivant dans des logements sociaux ou subventionnés par les pouvoirs publics, dans des logements loués à des propriétaires privés, dans des logements leur appartenant, dans le secteur "illégal", et dans d'autres conditions.

c) Prière de donner des renseignements sur l'existence de toute loi qui influe sur la réalisation du droit au logement, à savoir:

i) Lois qui donnent un sens concret au droit au logement en en définissant le contenu;

ii) Lois relatives au logement, aux personnes sans abri, aux municipalités, etc.;

iii) Lois relatives à l'occupation des sols, à la répartition des terres, à l'allocation des terres, au zonage, aux plafonds dans le domaine foncier, à l'expropriation, y compris les dispositions en matière d'indemnisation, à l'aménagement du territoire, y compris les procédures régissant la participation de la communauté;

iv) Lois concernant les droits des locataires à la sécurité de jouissance, à la protection contre l'expulsion, au financement du logement et à la réglementation des loyers (ou à une allocation de logement), à pouvoir payer son logement, etc.;

v) Lois relatives aux règlements de construction, aux normes et règles de construction et la mise en place de l'infrastructure;

vi) Lois interdisant la discrimination sous toutes ses formes dans le domaine du logement, y compris à l'égard de groupes qui ne sont pas traditionnellement protégés;

vii) Lois interdisant l'expulsion sous toutes ses formes;

viii) Actes législatifs abrogeant ou modifiant des lois en vigueur contraires à la réalisation du droit au logement;

ix) Lois visant à lutter contre la spéculation sur les logements ou les immeubles, en particulier lorsque la spéculation a un effet préjudiciable sur la réalisation du droit au logement pour tous les secteurs de la société;

- x) Mesures législatives conférant un titre de propriété légal à ceux qui vivent dans le secteur "illégal";
- xi) Lois relatives à la planification de l'environnement et à la santé dans les logements et les établissements humains.
- d) Prière de donner des renseignements sur toutes les autres mesures prises pour réaliser le droit au logement, à savoir:
- i) Mesures prises pour encourager les "stratégies habilitantes" grâce auxquelles des organisations locales et le "secteur non officiel" peuvent construire des logements et les équipements connexes. De telles organisations sont-elles libres de fonctionner ? Reçoivent-elles des subventions des pouvoirs publics ?
 - ii) Mesures prises par l'Etat pour construire des unités de logement et intensifier la construction de logements à loyers modérés;
 - iii) Mesures prises pour récupérer les terrains inutilisés, sous-utilisés ou mal utilisés;
 - iv) Mesures financières prises par l'Etat, y compris des détails concernant le budget du Ministère du logement ou du ministère compétent en la matière en tant que pourcentage du budget national;
 - v) Mesures prises pour garantir que l'aide internationale destinée au logement et aux établissements humains est utilisée pour répondre aux besoins des groupes les plus défavorisés;
 - vi) Mesures prises pour encourager la création de centres urbains de petite et moyenne importance, en particulier dans les régions rurales;
 - vii) Mesures prises à l'occasion, par exemple, de programmes de rénovation urbaine, de projets de réaménagement, de remise en valeur de sites, de la préparation de manifestations internationales (jeux Olympiques, expositions, conférences, etc.), d'opérations "ville de charme", etc., en vue de protéger contre l'expulsion les personnes vivant dans les zones visées ou à proximité ou à leur garantir qu'elles seront relogées dans des conditions mutuellement acceptables.
- e) Pendant la période sur laquelle porte le rapport, y a-t-il eu, dans la politique gouvernementale et les lois et pratiques nationales, des changements qui ont eu une influence préjudiciable sur le droit à un logement suffisant ? Si tel est le cas, prière de décrire ces changements et leurs effets.

ANNEXE III

Observation générale n° 4 (1991)

LE DROIT A UN LOGEMENT SUFFISANT (ART. 11, PAR. 1, DU PACTE)

1. Conformément au paragraphe 1 de l'article 11 du pacte, les Etats parties "reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration

constante de ses conditions d'existence". Le droit de l'homme à un logement suffisant, qui découle ainsi du droit à un niveau de vie suffisant, est d'une importance capitale pour la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels.

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

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

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

5. Il arrive que, dans les rapports qu'a examinés le Comité, les Etats parties admettent et décrivent les difficultés qui s'opposent à la réalisation du droit à un logement suffisant. Mais, dans la plupart des cas, les renseignements fournis sont insuffisants et ne permettent pas au Comité de dresser un tableau précis de la situation qui prévaut dans l'Etat concerné. La présente Observation générale vise donc à cerner certaines des principales questions qui se rapportent à ce droit et qui, de l'avis du Comité, sont importantes.

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

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

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

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

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

c) *La capacité de paiement.* Le coût financier du logement pour les individus ou les ménages devrait se situer à un niveau qui ne menace ni ne compromet la satisfaction d'autres besoins fondamentaux. Les Etats parties devraient faire en sorte que, d'une manière générale, le pourcentage des coûts afférents au logement ne soit pas disproportionné aux revenus. Les Etats parties devraient prévoir des allocations de logement en faveur de ceux qui n'ont pas les moyens de payer un logement, et des modalités et niveaux de financement du logement qui reflètent fidèlement les besoins en la matière. Conformément au principe du respect de la capacité de paiement, les locataires devraient être protégés par des

mesures appropriées contre des loyers excessifs ou des augmentations de loyer excessives. Dans les sociétés où les matériaux de construction sont essentiellement des matériaux naturels, les Etats parties devraient faire le nécessaire pour assurer la disponibilité de ces matériaux.

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

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

f) *L'emplacement*. Un logement convenable doit se situer en un lieu où existent des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires, des centres de soins pour enfants et d'autres services sociaux. Cela est notamment vrai dans les grandes villes et les zones rurales où le coût (en temps et en argent) des déplacements pendulaires risque de peser trop lourdement sur les budgets des ménages pauvres. De même, les logements ne doivent pas être construits sur des emplacements pollués ni à proximité immédiate de sources de pollution qui menacent le droit à la santé des occupants.

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

9. Comme il est indiqué plus haut, le droit à un logement suffisant ne peut pas être considéré indépendamment des autres droits de l'homme énoncés dans les deux pactes internationaux et dans d'autres instruments internationaux applicables. Il a déjà été fait référence à cet égard à la notion de dignité de l'homme et au principe de la non-discrimination. En outre, le plein exercice des autres droits - notamment du droit à la liberté d'expression et d'association (par exemple pour les locataires et autres groupes constitués au niveau de la collectivité), du droit qu'à toute personne de choisir librement sa résidence et de participer au processus de prise de décisions - est indispensable pour que tous les

groupes de la société puissent exercer et préserver leur droit à un logement suffisant. De même, le droit de toute personne de ne pas être soumise à une ingérence arbitraire et illégale dans sa vie privée, sa vie familiale, son domicile ou sa correspondance constitue un aspect très important du droit à un logement suffisant.

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

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

12. Certes les moyens à mettre en oeuvre pour garantir la pleine réalisation du droit à un logement suffisant varieront largement d'un Etat partie à l'autre, mais il reste que le Pacte fait clairement obligation à chaque Etat partie de prendre toutes les mesures nécessaires à cette fin. Il s'agira, dans la plupart des cas, d'adopter une stratégie nationale en matière de logement qui, comme il est indiqué au paragraphe 32 de la Stratégie mondiale du logement, "définit les objectifs des activités à entreprendre pour améliorer les conditions d'habitation, identifie les ressources disponibles pour atteindre ces objectifs et les moyens les plus rentables de les utiliser et définit les agents chargés de l'exécution de mesures nécessaires ainsi que le calendrier dans lequel elles s'inscrivent". Pour des raisons à la fois de rationalité et d'efficacité, ainsi que pour assurer le respect des autres droits de l'homme, cette stratégie devrait être élaborée après des consultations approfondies et avec la participation de tous les intéressés, notamment des sans- abri, des personnes mal logées et de leurs représentants. En outre, des mesures doivent être prises pour assurer une coordination entre les ministères et les autorités régionales et locales, afin de concilier les politiques connexes (économie, agriculture, environnement, énergie, etc.) avec les obligations découlant de l'article 11 du Pacte.

13. La surveillance régulière de la situation du logement est une autre obligation à cet effet immédiat. Pour que les Etats parties s'acquittent de leurs obligations en vertu du paragraphe 1 de l'article 11, ils doivent prouver, notamment, qu'ils ont pris toutes les mesures nécessaires, soit sur le plan national, soit dans le cadre de la coopération internationale, pour évaluer l'ampleur du phénomène des sans-abri et de l'insuffisance du

logement sur leur propre territoire. A cet égard, le Comité, dans ses Directives générales révisées concernant la forme et le contenu des rapports (E/C.12/1991/1), souligne la nécessité de "donner des renseignements détaillés sur les groupes qui, dans [la] société, sont vulnérables et désavantagés en ce qui concerne le logement". Ces groupes sont notamment les particuliers et les familles sans abri, les personnes qui sont mal logées et ne disposent pas des éléments de confort minimal, les personnes vivant dans des zones de peuplement "illégal", les personnes expulsées de force et les groupes à faible revenu.

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

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

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

17. Le Comité estime qu'un grand nombre d'éléments constitutifs du droit à un logement suffisant doivent pouvoir pour le moins faire l'objet de recours internes. Selon le système juridique, il peut s'agir notamment - sans y être limité - des recours suivants : a) recours formés devant les tribunaux pour leur demander d'interdire par voie d'ordonnance des mesures d'éviction ou de démolition, b) procédures juridiques pour demandes d'indemnisation à la suite d'éviction illégale; c) plaintes contre des mesures illégales prises par des propriétaires (l'Etat ou des particuliers) ou avec leur appui, s'agissant du montant du loyer, de l'entretien du logement ou de discrimination raciale ou autre; d) allégations relatives à toute forme de discrimination dans l'attribution des logements et l'accès au logement; et e) plaintes déposées contre des propriétaires concernant l'insalubrité ou l'insuffisance du logement. Dans certains systèmes juridiques, il peut également être utile d'envisager la possibilité de faciliter des actions collectives lorsque le problème est dû à l'augmentation sensible du nombre des sans-abri.

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

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

ANNEXE IV

Organisations non gouvernementales s'occupant du droit au logement

Asian Coalition for Housign Rights (ACHR)
PO Box 24-74
Klongchan, Bangkok
Thaïlande, Bangkok 10240
Tél.: 66 2 5380919

Centre on Housing Rights and Evictions
Havikstraat 38 bis
3514 TR Utrecht
Pays-Bas
Tél.: 31 30 731976

ENDA
Rue Carnot, 54
Dakar 3370
Sénégal
Tél.: 221 220942

Fedevivienda
Avda (calle) 40 n° 15-69
AA 57059, Bogota
Colombie
Tél.: 57 1 2880711

Habitat et Participation
1, place du Levant
1348 Louvain-la-Neuve
Belgique
Tél.: 32 10 472314

Habitat International Coalition (HIC)
Cordobanes n° 24, Col. San José Insurgentes
Mexico (D.F.) 03900

Mexique
Tél.: 52 5 6516807

National Campaign for Housing Rights (NCHR)
Flat No. 119, Bldg No. 8, 1st floor, Jasmine Mill Road
Mahim (East)
Bombay 400 017
Inde
Tél.: 91 22 4070623

Rooftops International
2 Berkeley St., Suite 207
Toronto, M5A 2W3
Canada
Tél.: 1 416 3661711

ANNEXE V

Bibliographie

Centre on Housing Rights and Evictions, Bibliography on Housing Rights and Evictions (1993). Utrecht (Pays-Bas).

Hardoy et Satterthwaite, Squatter Citizen: Life in the Urban Third World (1989). Earthscan Publications Ltd., Londres (Royaume-Uni).

Murphy, A Decent Place to Live: Urban Poor in Asia (1990). Asian Coalition for Housing Rights, Bangkok (Thaïlande).

National Campaign for Housing Rights, A People's Bill of Housing Rights: Essential Requirements (1990). Calcutta (Inde).

Ortiz, The Right to Housing: A Global Challenge (1990). Habitat International Coalition, Mexico (Mexique).

Sachar, Le droit à un logement convenable (1992). Document des Nations Unies n° E/CN.4/Sub.2/1992/15.